



**UNSAM**

UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SAN MARTIN**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES**

**DOCTORADO EN SOCIOLOGIA**

**ETHOS TECNICO DESARROLLISTA Y CONSTRUCCION DE SISTEMAS DE  
ADMINISTRACION PÚBLICA EN AMERICA LATINA**

**Del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de los  
sistemas de administración financiera**

**GUILLERMO FERNANDO FELIX SCHWEINHEIM**

**Tesis para obtener el título de Doctor en Sociología**

**DIRECTOR: DR. SEBASTIAN PEREYRA**

**Buenos Aires**

**2018**



## **RESUMEN**

### **Ethos técnico desarrollista y construcción de sistemas de administración pública en América Latina**

#### **Del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de sistemas de administración financiera**

**Guillermo Schweinheim**

A partir de los años 80, parte de la red experta latinoamericana que se había formado en la doctrina del planeamiento, la programación, el presupuesto y la administración para el desarrollo de la CEPAL comenzó a involucrarse en la construcción de sistemas integrados de información financiera en toda América Latina. Con posterioridad a las reformas administrativas latinoamericanas de los años 90, los sistemas integrados de administración e información financiera fueron replicados en Europa Oriental, Asia y África a partir de la difusión realizada por la banca multilateral y la cooperación internacional. Esta tesis presenta una investigación sobre el proceso de invención latinoamericana de los “sistemas integrados de información financiera” y de la construcción social de estos grandes sistemas isomórficos de administración pública en toda América Latina. La tesis ofrece una sistematización sobre las grandes doctrinas administrativas que se han producido en el continente en los distintos centros de producción intelectual y técnica en administración pública desde los años 50 hasta el presente. Y hace especial énfasis en la actuación de la red de expertos argentinos en administración financiera del sector público. La tesis intenta sentar las bases para identificar la influencia de los expertos en administración pública en los procesos de construcción social de los dispositivos administrativos del estado. Para ello, en la tesis, se reconstruyen las principales doctrinas intelectuales en las que los expertos en administración financiera fundamentaron sus análisis, inventos e intervenciones. Desde la doctrina del planeamiento, la programación, el presupuesto y la administración para el desarrollo de la CEPAL de los años 60 hasta el presente. Doctrinas que, a su vez, modelaron su ethos de comportamiento, los valores morales que orientaron su involucramiento experto y las ideologías y concepciones de justicia y bien común en que justificaron y continúan justificando su desempeño.

#### **Palabras clave:**

Ethos – Expertos en Administración Pública – Planeamiento, programación, presupuesto y administración para el desarrollo – Sistemas Integrados de Información y Administración Financiera – Construcción social de sistemas administrativos – Administración Pública – Doctrinas Administrativas – Dispositivos Administrativos

## **SUMMARY**

### **Developmentalist Technical Ethos and the Construction of Public Administration Systems in Latin America**

#### **From the Spirit of Development Planning to the Social Assembly of Financial Management Systems**

**Guillermo Schweinheim**

Starting in the 1980s, part of the Latin American expert network that had been trained in ECLA's doctrine of development planning, programming, budgeting and administration began to be involved in the construction of financial management information systems throughout Latin America. After the Latin American administrative reforms of the 1990s, the financial management information systems were replicated in Eastern Europe, Asia and Africa, based on the dissemination carried out by multilateral banks and international cooperation. This thesis presents an investigation on the process of Latin American invention of the financial management information systems and on the social construction of these large isomorphic systems of public administration throughout Latin America. The thesis offers a systematic treatment of the great administrative doctrines that have aroused in the different centers of intellectual and technical production in public administration in the continent from the 50s to the present. And it puts special emphasis on the performance of the Argentine expert network in the public sector financial management. The thesis tries to lay the foundations to identify the influence of the experts in public administration in the processes of social construction of the administrative devices of the state. To this end, the thesis reconstructs the main intellectual doctrines on which the experts in financial administration based their analysis, inventions and interventions, from the ECLA's doctrine of development planning, programming, budgeting and administration systems from the 60s to the present. Doctrines that, in turn, modeled their ethos, the moral values that guided their expert involvement and the ideologies and conceptions of justice and the common good in which they justified and continue to justify their performance.

#### **Key words:**

Ethos – Public Administration Experts - Development Planning, Programming, Budgeting and Administration Systems - Financial Management Information Systems – Social Construction of Administrative Systems – Public Administration – Administrative Doctrines – Administrative Devices



## **AGRADECIMIENTOS**

La incitación a la realización del Doctorado en Sociología del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín se la debo al clima de estudio y a la vida intelectual y académica a los cuales he podido pertenecer desde el año 2003, por la amable recepción de mi participación en la vida universitaria por los rectores Daniel Malcolm, primero, y Carlos Ruta, después. A partir de entonces, he tenido la oportunidad de experimentar múltiples intercambios vitales e intelectuales con una larga lista de académicos y científicos de distintas disciplinas, que forman parte de los claustros académicos de las distintas escuelas e institutos de la Universidad.

Quiero agradecer particularmente a Alejandro Grimson, entonces Decano del Instituto de Altos Estudios Sociales, a impulsar mi aplicación para la realización del Doctorado en Sociología. Y deseo expresar mi reconocimiento en las personas de Ana Castellani, José Nun, Ariel Wilkis, Alexandre Roig, Pablo de Marinis, Tulio Halperín Donghi y Luciano de Privitellio a la larga lista de maestros intelectuales con los que tuve la oportunidad de formarme. En especial, quiero destacar la guía certera y provocadora de mi tutor, Sebastián Pereyra y de Gabriel Noel, profesor de los talleres de investigación y redacción de tesis. Ambos orientaron concienzudamente el inicio y el final de la redacción de esta tesis. No quiero dejar de señalar las agudas críticas metodológicas de Romina Malagamba en el Seminario de Investigación del Doctorado en Sociología de IDAES. Ciertamente, los comentarios recibidos de Oscar Oszlak y Mariana Heredia en la defensa del proyecto de tesis en los primeros días de 2016 fueron extremadamente útiles.

Estoy profundamente en deuda con la red argentina de expertos en administración financiera del sector público. Particularmente, con Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón. Pero, además, con Jorge Domper, Jorge Amado, Horacio Muscia, Alberto Arolfo, Pilar Montarcé, Daniel Kurlat, Lidia Parma y Raúl Rigo. Y, del mismo modo con Oscar Lamberto y Gerardo Otero. La generosidad de todos al otorgarme largas horas de entrevistas donde ofrecieron su experiencia y datos de todo tipo que sirvieron a la realización de la investigación de campo ha sido la clave fundamental para llegar a obtener la información empírica necesaria para completar esta tesis. No quisiera dejar de mencionar aquí además, las largas conversaciones que fuera del contexto de investigación tuviera oportunamente con Roberto Martirene, lamentablemente fallecido antes del comienzo del esbozo del proyecto que se formuló para elaborar esta tesis.

Resultados parciales de la investigación fueron presentados en diversas jornadas, congresos y revistas. He recibido significativos comentarios de un importante grupo de colegas en el I Congreso Latinoamericano de Teoría Social, los días 19 y 22 de Agosto de 2015 en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM. Durante los intercambios, me beneficié, en particular, de una sugerencia de Alejandro Artopoulos: explorar la concepción de Thomas Hughes sobre los grandes sistemas tecnológicos y su utilización como instrumento analítico en esta investigación sobre los sistemas argentino y latinoamericanos de administración financiera.

Fueron muy provechosos también los debates en las III Jornadas de Investigación de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM, "Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos y viejos desafíos a la luz de la investigación", los días 12 y 13 de abril de 2016. En particular, destaco las incisivas preguntas de Horacio Cao, Carlos Acuña y Luciano Andrenacci.

Igualmente estimulantes fueron los comentarios recibidos de Carlos Freytes en las Jornadas de Investigación del IDAES el 6 de setiembre de 2017.

No quiero dejar de señalar que me vi gratamente estimulado por la publicación de algunos de los resultados parciales de la investigación en el artículo "El sistema de administración financiera en la Argentina: orígenes, desarrollo y escenarios futuros", en Estado Abierto VOL. 2 N° 1, pp. 115-166, Buenos Aires: Ministerio de Modernización (2018), revista dirigida por Oscar Oszlak.

Mis hijas Fernanda, Alejandra y Eugenia han sido testigos de largas horas dedicadas a terminar este trabajo. Ellas, y muchos amigos y muchas amigas de siempre y recientes han sido una compañía alentadora sin la cual nunca hubiera podido llegar a buen puerto.

Por cierto, Tere hubiera querido ver terminada esta tesis y se habría puesto muy contenta. Siempre fue partícipe de los inicios de múltiples aventuras intelectuales, profesionales, políticas y sociales. Y el doctorado fue también una de ellas. No está con nosotros. Pero, sin su aliento no hubiera comenzado esta última andanza intelectual que ahora culmina.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
1. La construcción de “sistemas administrativos” por redes de expertos como problema sociológico	<b>1</b>
2. Enfoque teórico y de investigación y presentación de resultados	<b>7</b>
 <b>CAPITULO I: EXPERTOS Y SISTEMAS DE ADMINISTRACION: TEORIA SOCIOLOGICA, CONTROVERSIAS SOBRE LA TECNOCRACIA Y EL “OLVIDO DE LOS ADMINISTRADORES”</b>	 <b>14</b>
1.1. Las tecnologías de gestión y los expertos de posguerra	<b>14</b>
1.2. Los expertos en la teoría y la ensayística sociológica de los 60: tecnocracia y sociedad postindustrial	<b>18</b>
1.3. El problema tecnocrático en los centros latinoamericanos de asistencia técnica, investigación y formación en administración para el desarrollo	<b>24</b>
1.4. La cuestión de los expertos en la democratización latinoamericana: el problema del ascenso de los economistas y el “olvido de los expertos en administración” en la investigación sociológica	<b>30</b>
 <b>CAPITULO II: LA GENESIS DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA: DOCTRINAS DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO, REDES DE EXPERTOS Y ETHOS TÉCNICO DESARROLLISTA</b>	 <b>42</b>
2.1. Sobre las doctrinas administrativas y el ethos técnico experto: discusiones en la sociología, la epistemología y las ciencias de la administración	<b>42</b>
2.2. Las Doctrinas del Planeamiento, el Presupuesto y la Administración para el Desarrollo en América Latina	<b>49</b>
2.2.1. El desarrollo latinoamericano como ideología de y para los expertos: un modelo regional de entender el bien común	<b>50</b>
2.2.2. El planeamiento, la programación operativa y el presupuesto por programas como dispositivos para toda América Latina	<b>56</b>
2.2.3. El problema de las instituciones del planeamiento y la cuestión de la “administración para el desarrollo”: el modelo ecuatoriano y el CICAP	<b>61</b>
2.3. El presupuesto por programas como experticia: de los ideales de izquierda a la planificación del desarrollo y el presupuesto	<b>66</b>
2.3.1. El empleado administrativo socialista y su transformación en cuadro técnico desarrollista de alto nivel de gobierno	<b>66</b>



2.3.2. El estudiante filocomunista y su transformación en técnico experto en presupuesto por programas	<b>71</b>
2.4. Venezuela como refugio de los expertos: la creación de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público	<b>75</b>
2.4.1. Matus y Makón en Venezuela: un giro doctrinario sobre la planificación y el presupuesto por programas	<b>79</b>
2.4.2. La consultoría enraizada en Centroamérica y el Caribe y el involucramiento de Gutiérrez y Makón en Venezuela y Nicaragua: entre el presupuesto por programas y la integración de las cuentas fiscales	<b>83</b>
2.5. La crisis de la doctrina de la planificación para el desarrollo	<b>88</b>

### **CAPITULO III: LA INVENCION DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACION FINANCIERA: LA DOCTRINA DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA BOLIVIANA**

**91**

3.1. El viraje doctrinario hacia el enfoque de sistemas: la recepción práctica de la sociología de las organizaciones con enfoque sistémico en las reformas administrativas latinoamericanas de los 60 a los 80	<b>91</b>
3.2. La doctrina de los sistemas integrados de administración y las reformas de los marcos legales de administración financiera	<b>96</b>
3.3. La Reforma de la Administración Financiera en Bolivia: un laboratorio	<b>102</b>
3.4. Los Sistemas Integrados de Información Financiera: una invención latinoamericana	<b>106</b>
3.5. El Sistema Integrado de Información Financiera conceptualizado por Gutiérrez en Venezuela	<b>112</b>
3.6. El SIDIF perfeccionado en Bolivia y su ensamblaje con la tecnología informática	<b>117</b>
3.7. Los Usos de la Teoría de Sistemas: del análisis para la reforma administrativa a la producción y la argumentación de los SIDIF	<b>122</b>

### **CAPITULO IV: LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA: LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN ARGENTINA, DESARROLLO DEL SISTEMA Y REENROLAMIENTO DE ACTORES**

**125**

4.1. La reforma de la administración financiera en Argentina y su vínculo con la Convertibilidad	<b>125</b>
4.2. Los sistemas de información y administración financiera latinoamericanos como “grandes sistemas tecnológicos”	<b>131</b>

4.3. El proyecto de Ley de Administración Financiera: inscribiendo macro procesos y repartiendo el poder	<b>135</b>
4.4. Fijando la doctrina: el Programa de Reforma de la Administración Financiera	<b>140</b>
4.5. Enrolando directores y reorganizando la Secretaría de Hacienda con expertos y consultores nacionales y extranjeros	<b>143</b>
4.6. Enrolando legisladores: el convencimiento sobre el sistema de administración financiera y la Auditoría General de la Nación como canje	<b>149</b>
4.7. Las pruebas de fuerza: el sistema de administración financiera funcionando y su ensamblaje con el SIDIF informático	<b>152</b>
4.8. El re enrolamiento de actores nacionales e internacionales	<b>167</b>
4.9. La consolidación del sistema de administración financiera argentino en 1996	<b>172</b>

## **CAPITULO V: LA ESTABILIZACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA: CONTROVERSIAS, PRUEBAS DE FUERZA Y LA “SIDIFICACIÓN” DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA**

**180**

5.1. Estabilización e incrementalismo en el sistema de administración financiera argentino: la acción de los directivos de los organismos rectores	<b>180</b>
5.2. La fundamentación de los cambios incrementales en la doctrina de la gestión por resultados y otros discursos doctrinarios sobre la administración pública	<b>190</b>
5.3. Pruebas de fuerza, desafíos y controversias afrontados por la red experta y el SIDIF	<b>194</b>
5.4. Los “soldados” del sistema de administración financiera	<b>207</b>
5.5. La “sidificación” de la administración y las políticas públicas	<b>213</b>

## **CAPITULO VI: LA EXPANSION LATINOAMERICANA Y GLOBAL DE LOS SIDIF Y EL ESPIRITU DE LA DOCTRINA DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACION FINANCIERA**

**218**

6.1. La “transferencia” de los sistemas de información financiera	<b>218</b>
6.1.1. La expansión provincial y latinoamericana de los SIDIF y la actuación de la red experta en sistemas de administración financiera	<b>219</b>
6.1.2. La expansión global de los sistemas de administración financiera por la banca multilateral y la cooperación internacional	<b>226</b>
6.1.3. Diferencias de “estilo” en la transferencia de los SIDIF	<b>230</b>
6.2. El “espíritu” de la doctrina de los sistemas integrados de administración financiera	<b>236</b>

6.2.1. Los SIDIFs y su “espíritu”. Los sistemas de información financiera, la transparencia, la responsabilización y la moral religiosa en Jim Wesberry	238
6.2.2. Los sistemas de administración financiera y su vinculación con las doctrinas de la banca internacional y la cooperación multilateral y la ideología de distintos regímenes políticos y económicos	242
6.2.3. La transparencia y la responsabilidad pública y el “ethos” de la red experta	247
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>253</b>
<b>ANEXO I: NOTAS METODOLÓGICAS A “ETHOS TECNICO DESARROLLISTA Y CONSTRUCCION DE SISTEMAS DE ADMINISTRACION PÚBLICA EN AMERICA LATINA”</b>	<b>265</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y DOCUMENTALES</b>	<b>275</b>



## **LISTADO DE SIGLAS**

**AFIP:** Administración Federal de Ingresos Públicos

**ANSES:** Administración Nacional de la Seguridad Social

**ANT:** Actor Network Theory

**ASAP:** Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

**ASIP:** Asociación (Interamericana, Iberoamericana) Internacional de Presupuesto Público

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**BM:** Banco Mundial

**BUDI:** Boleta Única de Ingresos

**CAP:** Comisión de Administración Pública de Venezuela

**CAPGEFI:** Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal de República Dominicana

**CEBRAP:** Centro Brasileño de Análisis y Planificación

**CEDES:** Centro de Estudios de Estado y Sociedad

**CEMA:** Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina

**CFI:** Consejo Federal de Inversiones

**CIA:** Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos

**CIAP:** Centro de Investigaciones en Administración Pública del Instituto Di Tella

**CICAP:** Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública

**CIEPLAN:** Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica

**CISEA:** Centro de Investigaciones sobre Estado y Administración

**CITAF:** Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera

**CLAD:** Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

**CONADE:** Consejo Nacional de Desarrollo

**CONPRE:** Sistema de Contabilidad de Presupuesto de Argentina

**CORDIPLAN:** Oficina Central de Coordinación y Planificación de Venezuela

**CUT:** Cuenta Única del Tesoro

**DNU:** Decreto de Necesidad y Urgencia

**EBA:** Estado Burocrático Autoritario

**EHESS:** Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales

**ENA:** Escuela Nacional de Administración

**FGV:** Fundación Getulio Vargas

**FIP:** Frente de Izquierda Popular

**FLACSO:** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

**FMI:** Fondo Monetario Internacional

**GAO:** General Accounting Office, General Accountability Office

**ICAP:** Instituto Centroamericano de Administración Pública

**IDES:** Instituto de Desarrollo Económico y Social

**IEPES:** Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI

**IERAL:** Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana de la Fundación Mediterránea

**IFMS:** Sistemas Integrados de Gestión Financiera

**ILPES:** Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

**INAP:** Instituto Nacional de la Administración Pública

**INDEC:** Instituto Nacional de la Administración Pública

**LETES:** Letras del Tesoro

**MAS:** Movimiento al Socialismo

**MIT:** Instituto de Tecnología de Massachusetts

**MNR:** Movimiento Nacionalista Revolucionario de Bolivia

**ODEPLAN:** Oficina Nacional de Planificación de Chile

**OEA:** Organización de Estados Americanos

**OECD:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**OMB:** Oficina de Gestión y Presupuesto de los Estados Unidos

**ONP:** Oficina Nacional de Presupuesto

**ONU:** Organización de Naciones Unidas

**PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

**PRI:** Partido Revolucionario Institucional de México

**PRODEV:** Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo del BID

**RAFAM:** Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal

**SABEN:** Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional

**SAF:** Servicio Administrativo Financiero

**SAFCO:** Sistemas de Administración Financiera y Control en Bolivia

**SIAFI:** Sistema Integrado de Administración Financiera de Brasil

**SICOPRE:** Sistema de Contabilidad de Bolivia

**SIDIF:** Sistema Integrado de Información Financiera

**SIDIF-OD:** Sistema de Información Financiera para Organismos Descentralizados

**SIGADE:** Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública

**SIGAF:** Sistema de Gestión y Administración Financiera

**SIGEN:** Sindicatura General de la Nación

**SIGESDOC:** Sistema de Gestión Documental

**SIIF:** Sistema Integrado de Información Financiera de Bolivia

**SIMAFAL:** Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera para América Latina

**SIPAF:** Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera

**SIRUH:** Sistema de Recursos Humanos

**SISPRES:** Sistema de Formulación Presupuestaria de Bolivia

**SITE:** Sistema de Tesorería de Bolivia

**SIU:** Sistema de Información Universitario

**SLU:** Sistema de Información Financiera Local Unificado

**SMATA:** Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor

**TGN:** Tesorería General de la Nación

**UEPEX:** Unidades Ejecutoras de Programas con Financiamiento Externo

**UNCTAD:** Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo

**USAID:** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

**VEP:** Volante Electrónico de Pagos

## **LISTADO DE ILUSTRACIONES**

**Imagen N° 1:** Primera Clasificación de grandes tipos de recursos y de fuentes financieras y de gastos y aplicaciones financieras según Gutiérrez (1983) para un presupuesto consolidado del sector público que pueda conducir a un SIDIF **113**

**Imagen N° 2:** Primera versión gráfica de cómo calcular el estado de resultados a partir del registro de la ejecución presupuestaria de recursos y gastos a partir de un presupuesto consolidado según Gutiérrez (1983) **114**

**Imagen N° 3:** Primera versión gráfica de cómo calcular el estado de origen y aplicación de fondos, el estado de resultados y el balance general y la información para el sistema de cuentas nacionales, a partir del registro de la ejecución presupuestaria de recursos y gastos de un presupuesto consolidado según Gutiérrez y Guerrea Orsini (1986) **116**

**Imagen N° 4:** Primera versión gráfica del SIDIF vinculando el registro de la ejecución presupuestaria de un presupuesto consolidado en una base de datos única con distintas salidas de información de ejecución presupuestaria, patrimonio, movimientos del tesoro y la cuenta de ahorro inversión financiamiento según Gutiérrez (1989) **117**

**Imagen N° 5:** Primera versión gráfica del SIDIF incluyendo todos los estados generalmente aceptados, la cuenta de ahorro-inversión financiamiento y la vinculación con el sistema de cuentas nacionales y las estadísticas de las finanzas públicas para el FMI según Gutiérrez (1990-a) **119**

**Imagen N° 6:** Primera versión gráfica del SIDIF incluyendo la información aportada por las oficinas de presupuesto, tesorería y crédito público para consolidar todos los estados contables y las salidas de información para cuentas nacionales y FMI según Gutiérrez (1990-a) **120**

**Imagen N° 7:** Versión gráfica del SIDIF conceptual e informático argentino en 1994 incorporando el SIGADE sin la Cuenta Única del Tesoro según Carmen Zuleta **158**





# INTRODUCCION

## **1. La construcción de “sistemas administrativos” por redes de expertos como problema sociológico**

El sistema de administración financiera de la República Argentina constituye el sistema de gestión pública más estabilizado e institucionalizado fruto de las reformas administrativas de los años 90. El “sistema” comenzó a operar el 1 de enero de 1993 y lleva veinticinco años de implantación y adaptación continuas. El Banco Mundial lo caracteriza actualmente como uno de los más transparentes sistemas de información y gestión financiera a nivel global. El modelo de administración financiera del sector público nacional argentino se ha replicado total o parcialmente en la mayoría de las jurisdicciones provinciales del país. En algunos casos, se ha implantado a escala municipal, en particular con el sistema implantado en los 137 municipios de la provincia de Buenos Aires. El modelo argentino ha tenido réplicas parciales o totales en países como Bolivia, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y México. Las Universidades Públicas argentinas han implementado sistemas similares a partir del desarrollo del Sistema de Información Universitario. Actualmente, el sistema de información financiera cuenta con una alta interoperabilidad con otros “sistemas”, tales como el sistema de seguridad social y de administración tributaria. A su vez, interactúa con otros “sistemas” tales como los de inversión pública, compras y contrataciones y recursos humanos.

A partir de fines de los años 90 y hasta el presente, el “sistema” ha servido de fundamento o ha estado vinculado a la implementación de distintas técnicas de gestión por resultados, tales como la planificación estratégica, los presupuestos por resultados, la formulación y evaluación de programas y proyectos, entre los más significativos.

El sistema de administración financiera está constituido por un conjunto de macro y micro procesos y procedimientos, en gran medida informatizados e integrados en forma cuasi automática. Estos procedimientos permiten formular, reformular y ejecutar el presupuesto de todas las entidades de administración nacional y generar automáticamente la información de la ejecución presupuestaria y los estados contables de todo el sector público. El “sistema” permite además registrar automáticamente los ingresos por todas las fuentes de financiamiento (impuestos, tasas y aranceles por servicios, impuestos y tasas de asignación específica, donaciones nacionales e

internacionales, créditos internos e internacionales, rentas financieras de entes del sector público). Y habilita los pagos a empleados estatales, proveedores, beneficiarios individuales, empresas, organizaciones sin fines de lucro u otras jurisdicciones federales o municipales, a través de una “cuenta única del tesoro”. El “sistema” registra la totalidad de la deuda de la administración, interna y externa y permite el cálculo en el presupuesto anual de la totalidad de los vencimientos de pagos de capital e interés, permitiendo habilitar su pago y/o determinar la eventual necesidad de nuevas operaciones de crédito. El “sistema” permite integrar a la contabilidad los balances de los bancos, empresas y otros entes públicos nacionales.

El “sistema” opera en un sistema informático denominado Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) actualmente en un entorno web (e-SIDIF). Genera una base de datos única y evita la necesidad de conciliar datos entre los “subsistemas” de presupuesto, contabilidad y tesorería y el cuasi integrado “subsistema” de crédito público. Garantiza la administración de permisos y la trazabilidad de todos los registros. El SIDIF es regulado centralmente por la subsecretaría de presupuesto y operado de modo descentralizado por más de cien jurisdicciones institucionales presupuestarias.

Los procesos de toma de decisiones públicas y de administración de programas y acciones han estado desde entonces fuertemente interrelacionados, condicionados o viabilizados por el sistema de administración financiera. De acuerdo con las características de los procesos de crecimiento, estancamiento o recesión económica, el “sistema” ha permitido generar información para la toma de decisiones tanto para la expansión como para el ajuste del gasto público. Los políticos o funcionarios que ocupan posiciones de toma de decisiones encuentran viabilidad financiera a sus políticas y programas de gobierno a partir de los sistemas de presupuesto o de tesorería. Pero también los procesos decisorios son limitados en su discrecionalidad por el funcionamiento del “sistema”. Los responsables de sucesivas renegociaciones de deuda pública han podido tratar con los acreedores internos y externos en condiciones de alta fiabilidad del registro de la deuda soberana. Y, demandas infundadas de pago de capital o intereses han podido ser evitadas. La banca multilateral que ha venido financiando programas sociales, económicos o de infraestructura ha aceptado que la gestión contable y presupuestaria de tales programas se integre al conjunto de la gestión y la información financiera del estado.

Los efectos del “sistema” no se limitan solo a la gestión de las finanzas públicas o a la expresión presupuestaria y contable de las políticas públicas. La bancarización de los pagos a empleados públicos, proveedores o beneficiarios ha expandido a los usuarios del sistema bancario y promovido y multiplicado la formalización y la vinculación de personas, proveedores del estado, y organizaciones no gubernamentales con la banca pública y privada. Los aspirantes a ser proveedores del estado y los gestores públicos de compras y contrataciones deben velar por las condiciones jurídicas, de formalización impositiva y de titularidad de cuentas bancarias para participar de procesos de compras y ser beneficiario de pagos estatales. Los técnicos operativos de programas sociales deben controlar las condiciones de formalización de los beneficiarios ante el sistema impositivo o de seguridad social para ser receptor de fondos públicos. Y esto tanto para programas sociales focalizados como para programas masivos de transferencias dinerarias condicionadas a familias pobres o indigentes. Las múltiples organizaciones no gubernamentales que participan en la implementación de programas públicos, también deben contar con condiciones de institucionalidad jurídica, regularidad ante el sistema impositivo y de seguridad social y contar con una cuenta bancaria para poder implementar acciones sociales financiadas con fondos públicos.

La concepción, la implementación y la réplica del sistema de administración financiera están directamente vinculadas a la actuación de una red de expertos argentinos nucleados en la actualidad en la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), que a su vez forma parte de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP). En sus orígenes, algunos de los más destacados miembros de este grupo de expertos fueron influidos por las doctrinas y teorías de la administración para el desarrollo, a partir de cursos de alto nivel en instituciones como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) dependiente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con sede en Santiago de Chile o el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP) dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA) con sede en Buenos Aires y Caracas. Participaron de la difusión del presupuesto por programas en Argentina y otros países latinoamericanos y se involucraron en la crítica a la doctrina de la planificación desarrollista cepalina de los años 50 y 60 y a los sistemas de contabilidad e información financiera de la época. Participaron de la puesta en práctica de las nuevas doctrinas presupuestarias y de

consolidación de la información financiera estatal desde los años 70 y 80 en países como Venezuela y Nicaragua. Fueron influidos a partir de los años 80 por las primeras doctrinas que aplicaron la “teoría de sistemas” al campo de la administración financiera del estado y participaron de la reforma de la administración financiera en Bolivia, a fines de los años 80 y principios de 90. Luego, tuvieron la oportunidad de construir totalmente el “sistema” en la administración nacional argentina entre 1991 y 1996, concebido como un sistema integrado de información y gestión financiera a partir de las tecnologías de la información disponibles. Luego “exportaron” dicho sistema a otros países. Y vienen intentando hacerlo en las jurisdicciones provinciales de Argentina. A su vez han participado desde fines de los años 90 en la vinculación de la doctrina de los sistemas integrados de administración financiera con las doctrinas de la “gestión por o para resultados”. Antes y después de su pasaje por responsabilidades en cargos públicos, se desempeñaron en proyectos de reforma desde consultoras, organizaciones no gubernamentales y proyectos financiados por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los organismos multilaterales o la cooperación donante para el desarrollo, en Argentina y América Latina.

Paradójicamente, siendo un caso tan notorio de construcción, estabilización y réplica de un sistema administrativo en el contexto de las reformas de los años 90, que a su vez ha viabilizado y condicionado las políticas públicas y la gestión de las finanzas estatales y ha reconfigurado las conductas de múltiples actores políticos y sociales, el mismo ha sido de escaso tratamiento por parte de las ciencias sociales, en general y de la sociología, en particular. En general, las ciencias sociales han tratado a las reformas de los años 90 haciendo foco especialmente en las reformas económicas de orientación al mercado, en los programas de ajuste fiscal, en los procesos de descentralización de servicios a las jurisdicciones subnacionales, en las reformas de las políticas de empleo y de seguridad social, y en la orientación “neoliberal” de la gestión de las finanzas públicas y la política monetaria<sup>1</sup>. También, se han tratado las reformas en distintos campos de las políticas públicas tales como la salud o la educación. O, han merecido un tratamiento más o menos sistemático las reformas del empleo público o las reformas institucionales orientadas a la agencialización, la responsabilización, la transparencia y

---

<sup>1</sup> No es el momento aquí para sintetizar el tratamiento canónico de las reformas económicas y administrativas de los años 90. Baste decir que en general las mismas tuvieron un enfoque de economía política de las reformas, y en particular las orientadas a las reformas del rol del estado y la liberalización de los mercados, como por ejemplo en Torre (1998), Spiller y Tommasi (2011), Acuña y Smith (2011), Haggard y Kauffman (1995) o Grindle (1991).

el control. Sin embargo, las reformas de los sistemas de información financiera han merecido nulo tratamiento por parte de la sociología y las ciencias sociales<sup>2</sup>.

A partir de esta primera aproximación a la cuestión y su escaso tratamiento desde la investigación y la teoría social, surgen un conjunto de preguntas de naturaleza empírica. ¿Cómo puede ser explicado el proceso por el cual la implantación del sistema de administración financiera se ha constituido en una de las reformas administrativas más estabilizadas de los años 90? ¿Cuál es el papel desempeñado por las redes de expertos en la concepción, implementación y réplica del sistema de administración financiera? ¿Cómo evolucionaron la experticia, la doctrina administrativa y el ethos de dicho núcleo experto? ¿Cómo se evidencian estas competencias, doctrinas y dimensiones morales en la construcción del modelo conceptual y técnico de la reforma de la administración financiera? ¿Cómo se relacionan significativamente dichas doctrinas administrativas con sus ideologías políticas? ¿Cómo fue evolucionando dicha doctrina administrativa desde fines de los años 60? ¿Cómo se tejieron vínculos y compromisos del núcleo experto con otros actores políticos y sociales para llevar adelante estos procesos de reforma administrativa? ¿Qué disputas y controversias debieron superarse y se siguen sucediendo en torno al sistema de administración financiera originado en los años 90? ¿Qué efectos ha tenido la estabilización del sistema sobre las conductas y las relaciones con el “sistema” de políticos, expertos de alto nivel en gestión de políticas específicas, funcionarios de la secretaría de hacienda, burócratas de los servicios administrativo-financieros de las instituciones, los técnicos operativos de programas gubernamentales y beneficiarios de la acción de gobierno?

Estamos sosteniendo aquí, que la construcción de un “sistema” administrativo y sus consecuencias sociales más amplias constituye un problema de investigación que puede tratarse sociológicamente. ¿Por qué el tratamiento de este caso de transformación de un “sistema” de administración estatal puede ser un problema significativo para la sociología?

Primero, porque, es una entidad socialmente construida que no existía en 1991 y que puede rastrearse a partir de las actuaciones y relaciones de una red de expertos,

---

<sup>2</sup> En algunas ocasiones, los propios expertos que construyeron el “sistema” intentaron esfuerzos reflexivos sobre el caso, de carácter más bien doctrinario, como en Makón (2000-a) y Martirene (2006) o de naturaleza académica, como en Amado (2005). Otros trabajos han tratado parcialmente al caso de estudio como un caso de innovación (Ciai, Darhmoraj y Schweinheim, 1998), a la doctrina de reforma de sistemas administrativos como una de las doctrinas principales de las reformas administrativas de los años 90 (Schweinheim, 2013) y al comportamiento tecnocrático de los expertos en administración financiera y su relación con el patrón político de democracia delegativa (Schweinheim, 2005).

políticos, técnicos y consultores que participaron de esta construcción. Porque, además, esta nueva asociación de conductas renovó el sentido de actuar en el colectivo que es la administración pública, involucrando a centenares de funcionarios del estado, así como a políticos, técnicos y agentes responsables, no solo de la administración de los recursos financieros, sino también de la formulación, ejecución y evaluación de los programas y políticas públicas. Y, porque se enlazó a su vez con un conjunto de comportamientos sociales más amplios.

Luego, porque el rastreo de la actuación de los expertos revela una dimensión moral, una moralidad específica, un ethos, una cierta idea de la justicia y el bien común.

Además, porque a pesar de que esta investigación se centra en el caso argentino, sus antecedentes pueden rastrearse en una serie de prácticas expertas y construcciones doctrinarias sucedidas en América Latina a partir de los años 60. Y, que posteriormente tuvo efectos de demostración en la mayoría de las administraciones públicas y dispositivos estatales de América Latina. Aún más, por efectos de la actuación de la banca multilateral y la cooperación internacional, el modelo de administración financiera que se expandió por América Latina, se encuentra en países de Europa Oriental, África, Asia Oriental y el Sudeste Asiático.

Dicho de otro modo, porque puede traer a reconsideración y tratamiento problemáticas tradicionalmente tratadas por la sociología: *la cuestión de los expertos, el problema de la tecnocracia, la ideología de los expertos, los procesos de cambio en el estado y la administración pública, la adopción por parte de directivos y personal público de un nuevo patrón de comportamiento administrativo y, finalmente, sus efectos sobre colectivos sociales más amplios.*

Pero, la cuestión de la construcción del sistema de información financiera en la República Argentina también tiene interés sociológico desde el ángulo de la *sociología de la ciencia y de la técnica*<sup>3</sup>. Los “sistemas de información financiera” latinoamericanos constituyen un notorio caso de “*invención*” de un “*conjunto de dispositivos técnicos*”: marcos conceptuales, leyes y sistemas de información contables informatizados. Dispositivos técnicos que intentaron resolver el *problema de la falta de*

---

<sup>3</sup> Para una bibliografía que permita reconstruir los avances en sociología de la ciencia y de la técnica ver, especialmente, Bloor (1976), Latour y Woolgar (1986 [1979]), y Bijker, Hughes y Pinch (1987). Para aspectos conceptuales, epistemológicos y metodológicos fundamentales de esta corriente ver, Latour (1983), Callon (1986), Callon (1987), Law (1998), Latour (2008: [2005]) y Law (2007). Para una buena introducción en castellano, ver, Domènech y Tirado (1998).

*información sobre las cuentas públicas en “tiempo real”* al que se enfrentaron los países latinoamericanos durante la crisis fiscal y de deuda externa a principios de los 80.

Desde este ángulo de interés sociológico, los sistemas de administración financiera pueden ser tratados sociológicamente como la producción de dispositivos técnicos que fueron *“aislados” conceptualmente por los expertos* y *“puestos a prueba”* frente a otros expertos y políticos. En este proceso de “invención”, el interés para la investigación sociológica es el modo en que estos dispositivos técnicos fueron aceptados como solución por múltiples actores políticos, administrativos, institucionales e internacionales, por el sistema bancario, por los proveedores del estado y distintos actores sociales. Y de qué modo, la administración pública pasó a reestructurarse como consecuencia de la incorporación de los SIDIF.

Desde esta perspectiva sociológica, se trata de la *construcción de sistemas socio técnicos, de “grandes sistemas tecnológicos”* que integran dispositivos, leyes, organizaciones, fuentes de financiamiento, profesionales, instructores y personal. La cuestión sociológica de la construcción de “grandes sistemas tecnológicos” también remite al tratamiento de los distintos estadios de su construcción: el pasaje de la invención conceptual y técnica a las puestas a prueba de la invención, el desarrollo de la “innovación” en la administración pública y la estabilización y consolidación de los nuevos comportamientos, en este caso administrativos, políticos y de otros actores. Asimismo, el caso de los “sistemas de administración financiera” remite a la cuestión sociológica de cómo estos “grandes sistemas tecnológicos” pueden “transferirse” y “adaptarse” a otras administraciones públicas. Nuevamente, estos problemas remiten al desempeño de las redes de expertos en tales procesos de “transferencia”.

## **2. Enfoque teórico y de investigación y presentación de resultados**

Plantear como propósito general de una tesis abordar el *problema de la construcción de los sistemas de administración financiera, su origen en las doctrinas administrativas y el ethos de las redes de expertos latinoamericanos en administración para el desarrollo de los años 50 a 70, su evolución a lo largo de los años 80 y primeros 90 y sus consecuencias en el ensamblaje de comportamientos de diferentes tipos de actores sociales* requiere introducir a grandes rasgos el enfoque teórico con el que se ha abordado el problema.



El tema de investigación se encuentra en la tradición de los estudios sociológicos sobre *burocracia estatal y desarrollo* o sobre *tecnocracia administrativa experta y modernización de los sistemas político-administrativos*. De esta larga tradición que refleja el interés de la sociología (y otras ciencias sociales) en el surgimiento, el papel y las predisposiciones de comportamiento de los expertos en administración, para la construcción del marco conceptual de esta tesis han importado dos grandes aproximaciones teóricas a la cuestión.

Una primera aproximación de la teoría sociológica a la *cuestión de los expertos en administración y los procesos de cambio en las administraciones públicas* es aquella que, a riesgo de simplificación, puede caracterizarse como *estructuralista*<sup>4</sup>. Para esta aproximación conceptual, una característica de la sociedad moderna y de las sociedades en proceso de modernización está constituida por la racionalización de los procesos políticos, económicos, jurídicos, administrativos y de la organización social. Este proceso de racionalización está asociado (por la especialización y la división del trabajo) al surgimiento de un estamento técnico experto en el diseño, implementación y utilización de técnicas para la toma de decisiones y en la administración y la gestión públicas. La diferenciación estructural de este estamento concebido simplemente como de expertos tecnocráticos, (y a veces diferenciando entre la burocracia más o menos meritocrática estatal de los profesionales tecnocráticos especializados, que operan como modernizadores o expertos en el diseño e implementación de técnicas, modelos y

---

<sup>4</sup> Esta tradición puede remontarse al nacimiento de la sociología como disciplina en Saint Simon (1885) y Comte (1839) ya que ambos inauguran la idea de un gobierno de “expertos” fundados en el espíritu científico y técnico, con un fuerte sentido moral. Desde Weber (1947) hasta Skocpol, Evans y Rueschmeyer (1985), la teoría sociológica ha trabajado las relaciones entre capitalismo y burocracia (incluida la naturaleza del ethos del funcionariado) y desde los años 80, la relación entre autonomía del estado, burocracia enraizada y procesos de industrialización y desarrollo tardíos (Evans, 1996 [1992]).

Con Parsons (1951) y (1974[1966]) se inaugura la sociología de los procesos de desarrollo y de la diferenciación de los sistemas políticos y administrativos en clave sistémica cibernética, a partir de Wiener (1950), posteriormente completados por Deutsch (1966) y su modelo cibernético del sistema político. Unos años después aparece la disputa entre Luhmann y Habermas (Habermas, 1999 [1973]), sobre los procesos de autonomización de la racionalidad instrumental (en gran medida administrativa) de los sistemas políticos y económicos en el capitalismo avanzado y la sociedad postindustrial. Esta disputa encontró posteriormente un importante análisis sobre el rol de los expertos en el funcionamiento de los sistemas y su influencia en la decadencia de los grandes relatos modernos en la posmodernidad en Lyotard (1993 [1979]).

Precisamente, los debates sobre la sociedad postindustrial de los años 60 dieron lugar a significativas contribuciones sobre la tecnocracia o los expertos por parte de Bell (1991 [1973]), Touraine (1973 [1969]), Meynaud (1968 [1964]) y Etzioni (1980 [1968]). Además, el papel de la tecnoburocracia en el Estado de Bienestar fue tratado por sociólogos, economistas y politólogos de la talla de Aron (1965 [1962]) y Galbraith (1974 [1967]). Recientemente, desde el ángulo de las “ciencias de la administración pública”, esta etapa de la conceptualización sociológica sobre el estrato tecnocrático o tecnoestructura ha sido retomado por Bresser-Pereira (2005) y sus teorías sobre un nuevo estado desarrollista en América Latina.

También, las teorías de la modernización de los años 50 y 60 establecieron los vínculos entre la burocracia, la tecnocracia y los procesos de desarrollo, modernización y democratización, como por ejemplo en Eisinger (1959), (1966) y (1970 [1963]), Apter (1972 [1965]) Almond y Powell (1972 [1966]) y Lapalombara (1970 [1963]) y en la originalísima síntesis en nuestro ámbito de O'Donnell (1972). Ciertamente O'Donnell recogió una completa tradición de los estudios de los teóricos de la modernización política, incluso muchos en clave de la teoría de la dependencia latinoamericana, sobre el papel político de la tecnoburocracia en el autoritarismo modernizante.

sistemas avanzados de toma de decisiones), supone una respuesta estructural del sistema social a los procesos de racionalización de los subsistemas políticos y económicos. En esta perspectiva, importa también la diferenciación de instituciones especializadas en formación del estamento técnico de la sociedad, los procesos de socialización de los actores individuales en tales instituciones educativas o de formación y los procesos de diferenciación de instituciones estatales que se crean para o encuentran su fundamento en el diseño y la implementación de acciones de gobierno basadas en el saber técnico. Para esta perspectiva, el estamento tecnocrático o teconoburocrático utiliza el saber especializado no sólo como un recurso de desempeño profesional sino como un recurso de poder. Por lo tanto, cuenta con medios de influencia en la toma de decisiones políticas, empresariales u organizacionales. Y, juegan en las relaciones de poder societal con otros estamentos o grupos de naturaleza política, económica o del poder simbólico o espiritual. Desde esta perspectiva, la extensión de la presencia del estamento tecnocrático en una sociedad, no solo es una medida del grado de modernización de la misma. También, es un indicador del nivel de pasaje de la sociedad moderna a las llamadas sociedades posindustriales del capitalismo avanzado. Cabe señalar, que estas perspectivas pueden ofrecer también una variante crítica, donde la estructuración de la tecnocracia tiende a reproducir las condiciones de dominación social existentes.

Una segunda aproximación a la cuestión de los expertos en administración pública es más bien la inversa y que, nuevamente a riesgo de simplificación, podríamos denominar en parte como *interpretativa* y en parte como *pragmatista*<sup>5</sup>. Para este abordaje, las ideas, teorías, doctrinas o ideologías sobre la administración o la gestión tanto pública como privada, cuyo origen puede rastrearse en distintos ambientes o sociabilidades, incluso no administrativos o especializados, van siendo adoptadas por determinados grupos, en determinadas instituciones, son transmitidas por la lectura, la formación o simplemente por las creencias organizacionales o internalizadas a partir de ciertas rutinas técnicas, laborales o profesionales y se combinan significativamente con ideologías o concepciones del mundo. Estas doctrinas contribuyen a la formación no

---

<sup>5</sup> La denominada corriente pragmatista también ha abordado la cuestión de los técnicos o expertos profesionales, si bien nunca ha tratado a los expertos en administración pública. En el primer pragmatismo, resultaron de gran influencia el tratamiento de la dimensión moral de la profesión de los técnicos en Hughes (1958). La nueva corriente pragmatista francesa ha realizado un importante aporte sobre la relación entre las nuevas doctrinas del management empresarial consideradas como un espíritu o ideología justificadores del capitalismo globalizado en red y la motivación de los cuadros gerenciales de la empresa capitalista (Boltanski y Chiapello, 2002 [1999]) reconociéndose en parte en la tradición interpretativa weberiana (Weber, 2011 [1920]). En este sentido, es necesario recordar también las breves notas de Weber (1974) sobre estamentos y clases, y sus brevísimas alusiones a los expertos de profesiones liberales, la intelligentsia sin propiedad con capacidades preferenciales, que pueden o no ser burócratas públicos o privados.

sólo de ethos específicos y de hábitos y predisposiciones de comportamiento de los expertos, sino también a la formación de sus concepciones del desarrollo, la modernización, del Estado, de la política y de la “buena administración” y su racionalidad técnica. Ciertas situaciones y coyunturas pueden ser aprovechadas competentemente por algunos de los expertos o redes de expertos en administración. Y pueden permitirles poner en práctica dispositivos, tecnologías o “sistemas” de gestión que se estabilizan o institucionalizan. Estos dispositivos técnicos estabilizados afectan las conductas de otros actores, se ensamblan socialmente construyendo comportamientos individuales o de ciertos conjuntos sociales, condicionan y viabilizan conductas, justifican ideológicamente acciones de gobierno o situaciones, dan lugar a controversias sobre la “buena gestión de lo público” y modelan predisposiciones, hábitos y conductas de los más diversos e inesperados actores.

Esta tesis intenta fundarse en un *enfoque interpretativo y pragmatista*. La actuación de la red de expertos en administración financiera objeto de investigación de esta tesis se desempeñaron desde los años 60 hasta la actualidad. Por lo tanto, las situaciones en las que comenzaron su desempeño sucedieron en distintos momentos políticos y económicos y sociales de América Latina, desde aquellos signados por distintas etapas del desarrollo dependiente latinoamericano y el autoritarismo modernizante, hasta la posterior etapa de la democratización posterior a los años 80 y a la apertura al mercado global y las reformas neoliberales del continente en los 90. La teoría sociológica canónica ha supuesto papeles estructurales y conductas típicas de los expertos en tales contextos. Sin embargo, aquí no se asumirá como aceptables las conclusiones de estas teorías sociológicas (u otras disciplinas científico sociales) y su enfoque estructuralista. En tal sentido, no se partió de las hipótesis canónicas sobre el papel estructural del estamento tecnocrático en la sociedad posindustrial en general y en los países en procesos de modernización en particular, o sobre el contenido general de las teorías tecnocráticas expertas que orientan su actuación, o sobre sus predisposiciones de comportamiento o el sentido tecnocrático de la eficacia, la racionalidad técnica o el desarrollo, con que la teoría sociológica de los años 60 acostumbró a caracterizar a los expertos tecnocráticos. Estas dimensiones se rastrearon en el trabajo empírico desde la experiencia de los propios actores. No sólo a partir de las distintas entrevistas en profundidad que se realizaron a lo largo de la investigación. Sino también, a partir de fuentes secundarias: los escritos, presentaciones y documentos que produjeron. Y,

también, a partir de los libros o artículos o materiales que leyeron o estudiaron y que han sido parte de la formación de sus concepciones, experticia y convicciones.

Estos debates de la teoría sociológica a partir de los años 60 sobre la cuestión de los nuevos expertos en técnicas administrativas y de toma de decisiones se presentan en esta tesis en el capítulo I. En el mismo, se trata las *controversias entre los sociólogos a partir de los años 60 sobre la cuestión de los nuevos expertos en administración y toma de decisiones públicas a partir de los años 30, tanto en las ciencias sociales practicadas en los países del capitalismo avanzado como en América Latina*. Pero, al mismo tiempo, se plantea un *área de vacancia en la investigación sociológica en los últimos años*. Las ciencias sociales latinoamericanas han investigado la influencia de los economistas entre 1980 y el 2000 en América Latina. Incluso, se han dedicado a investigar la actuación de otras redes de expertos. Sin embargo, ha habido un *olvido de los expertos en administración pública* en la sociología latinoamericana. Las actuaciones de estas redes de expertos en unas administraciones públicas que han experimentado tan importantes procesos de cambio en las últimas tres décadas no han sido objeto de investigaciones empíricas sistemáticas. Por ello, estamos intentando reponer en esta tesis esta cuestión.

Dado el enfoque interpretativo y pragmatista de la investigación, la noción de “*doctrina administrativa*” constituye la principal construcción conceptual que ha orientado el trabajo empírico. El concepto de “doctrina administrativa” utilizado en la tesis (como aquel “saber” que comparten y producen las redes de expertos para justificar y orientar su actuación y que permite vincularlo con los dispositivos técnicos que desarrollan e implantan) tiene tanto componentes de naturaleza epistemológica como teóricas. Por ello, en el Capítulo II, no solo se presenta esta construcción conceptual, sino que se la aplica a la “*doctrina del planeamiento, la programación, el presupuesto por programas y la administración para el desarrollo*” de los años 60. Y ello por dos razones. En primer lugar, porque la red de expertos latinoamericanos que luego construyeron los sistemas de administración financiera se formaron en dicha doctrina, construyeron la moralidad de sus actuaciones expertas en planificación y presupuesto en dicho momento y vincularon esta experticia a las ideologías políticas que practicaban. En segundo lugar, porque *las doctrinas que reemplazaron al pensamiento sobre la planificación de los años 60*, entre ellas las que dieron origen a la

idea de “sistemas integrados de administración financiera”, *surgieron del seno de la misma red experta formada en épocas de la “administración para el desarrollo”*.

En el Capítulo III, precisamente, se presenta cómo en la misma red experta surge la noción de “*sistemas integrados de administración*”. Un conjunto de ideas que buscaban orientar las reformas administrativas que se planteaban como necesarias en América Latina. Se muestra *su influencia en el tratamiento de los problemas que atravesaban las finanzas públicas latinoamericanas y en el surgimiento de las primeras leyes de administración financiera*. En particular, se detalla el surgimiento de una *invención técnica*: los *marcos conceptuales contables de integración de las cuentas públicas, los sistemas integrados de información financiera, SIDIFs*, entre Venezuela, Brasil y Bolivia. Aquí, se ofrecen evidencias de investigación que permiten caracterizar a los *SIDIF como una invención de una red de expertos latinoamericana*. Especialmente, frente a otras interpretaciones que lo atribuyen a la banca multilateral o a la cooperación norteamericana.

Tal como señalamos, el caso argentino pasó a constituir en los años 90 un modelo paradigmático. Por ello, en el Capítulo IV se trata *la construcción del “sistema de administración financiera” en la República Argentina entre 1991 y 1996*. Una *innovación radical* en la construcción de leyes, organizaciones, marcos conceptuales y sistemas de información realizada por la red experta. Que desentrenó y re entrenó a miles de agentes públicos. Que enroló políticos, organizaciones de expertos, banca privada, al BM y al BID en la construcción. Y que no sólo cambió radicalmente la producción de información y la gestión de las finanzas públicas, sino que adquirió tal grado de *consolidación*, que ya estaba estabilizado en apenas cinco años. Se presenta, en otros términos, la “*construcción de un gran sistema tecnológico*”. En este caso, un “sistema de información y administración financiera” construida por un red de expertos reconfigurada con la incorporación de nuevos miembros a partir de burócratas de carrera y expertos en informática.

En el Capítulo V, se presenta el proceso de estabilización y la conservación incremental del sistema en los últimos veinte años, producida por la propia red experta. Se expone el modo en que el “sistema” tuvo *cambios incrementales*. Se muestra el rol de directivos y de agentes públicos en la conservación del sistema. Pero, especialmente, las *pruebas de fuerza* que debió afrontar a partir de las crisis fiscales de fines de los

años 90. La *“actuación del sistema de administración financiera y los expertos” durante la crisis económica y fiscal argentina entre diciembre del 2001 y el año 2002 se tratan con detalle*. Así como su papel en *el proceso de reestructuración de la deuda soberana de Argentina*. Las “controversias” en la red experta por el problema de la delegación de facultades para la reestructuración de los presupuestos públicos, es también expuesta aquí. Y, es abordado el modo en que estas disputas se trataron permitiendo que el “sistema” continuara funcionando.

No solo el estado argentino cuenta con un SIDIF. Provincias argentinas y todos los países latinoamericanos cuentan con “sistemas de administración financiera”. Y muchos otros países de distintos continentes. *El pasaje de lo micro a lo macro, de lo nacional a lo latinoamericano y lo global de los SIDIF* es tratado en el Capítulo VI. Se intentan presentar evidencias que discriminan la actuación de la red experta latinoamericana en administración financiera y la del BID, el Banco Mundial y la cooperación norteamericana en esta réplica de los “sistemas de administración financiera”. Y, además, se presentan las primeras hipótesis interpretativas sobre *el “espíritu” que justifica la actuación de la red experta en la construcción de estos sistemas*. ¿Cuál es la noción de justicia o bien común que anima la construcción de sistemas de información financiera? Si ya no es el “desarrollo” el ideal del bien común y la justicia, ¿cuáles son los valores que justifican estas construcciones y reformas de las administraciones públicas? ¿Cómo se vinculan con los valores reconfigurados de la red de expertos? ¿Cómo se ensamblan con las ideologías hegemónicas de tan distintos y diversos regímenes económicos y políticos?

En las Notas Metodológicas, presentamos e intentamos justificar el enfoque empírico y las técnicas e instrumentos que se han utilizado en la investigación, con la expectativa de que sean de utilidad para futuros estudios sobre otras redes de expertos en administración pública que hayan construido dispositivos administrativos estatales.

En la Conclusiones, se recapitulan los principales hallazgos que recorrieron la investigación que ha dado origen a la tesis doctoral. Asimismo, se valorizan los principales conceptos utilizados y el estilo de investigación, con la expectativa de que puedan ser de interés para la comunidad académica que orienta sus estudios desde distintos ángulos hacia los fenómenos de la “administración pública”. Y también, para los propios practicantes de la experticia en la administración de los recursos públicos.

## CAPITULO I

# EXPERTOS Y SISTEMAS DE ADMINISTRACION: TEORIA SOCIOLOGICA, CONTROVERSAS SOBRE LA TECNOCRACIA Y EL “OLVIDO DE LOS ADMINISTRADORES”

«Yo no soy un economista. Soy un administrador.» (Ricardo Gutiérrez)<sup>6</sup>

### 1.1. Las tecnologías de gestión y los expertos de posguerra

Esta investigación se ha construido en gran medida a partir de las trayectorias de actuación de la diada de expertos constituida por Ricardo Gutiérrez<sup>7</sup> y Marcos Makón<sup>8</sup>. Las mismas pueden rastrearse a partir de su formación universitaria a principios de los años 60 y sus primeros desempeños profesionales a mediados de la década. Pueden seguirse tanto su formación especializada de alto nivel como sus primeras responsabilidades públicas a fines de los años 60. Y pueden rastrearse sus desempeños en instituciones de planificación, reforma administrativa y capacitación a principios de los años 70 y en proyectos de consultoría internacional durante los años 70 y 80.

La construcción de su experticia sucedió en una época<sup>9</sup> caracterizada por una multiplicidad de innovaciones en las técnicas aplicadas a las administraciones públicas. Algunas de las mismas habían tenido sus orígenes en el cambio del patrón de intervención estatal durante la depresión de los años 30 o habían sido experimentadas en la administración bélica, pero se incrementaron y consolidaron a partir de la Segunda Guerra Mundial. Hasta principios de los años 70, el aumento sistemático de la participación del rol inductor y planificador del estado en la industrialización y el crecimiento fue concomitante con este período de innovaciones tecnológicas en la

---

<sup>6</sup> Frase inicial de Ricardo Gutiérrez en su exposición en el Panel “Treinta Años de Democracia”, con altos funcionarios responsables de áreas “económicas” desde 1983 hasta 2013, en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín, 28/11/2013.

<sup>7</sup> Ricardo Gutiérrez fue el Secretario de Hacienda de la República Argentina entre 1991 y 1996. Fue al autor del proyecto de Ley de Administración Financiera y sistemas de Control y condujo la implementación del sistema de administración financiera. Entre 1999 y 2005 fue el Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>8</sup> Marcos Makón fue Subsecretario de Presupuesto de la República Argentina entre 1991 y 1996 y condujo con Ricardo Gutiérrez la implementación del sistema de administración financiera. Entre 1999 y 2001, durante la Presidencia de Fernando de la Rúa y como afiliado al Frente Grande, fue Secretario para la Modernización del Estado y durante escasos días Ministro de Desarrollo Social. Durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner fue asesor del Ministerio de Defensa. Al momento de la terminación de esta tesis, Makón ha sido designado en febrero de 2018 como Director de la Oficina de Presupuesto del Congreso argentino.

<sup>9</sup> Se acepta actualmente denominar a este período como el de las tres décadas gloriosas por las altas tasas de crecimiento económico, industrialización, crecimiento del consumo y del empleo industrial y de servicios, por la urbanización acelerada y el mejoramiento de todos los indicadores de salud, educación y movilidad social ascendente. Y ello tanto en el capitalismo avanzado, como en los regímenes del socialismo real y los países del denominado Tercer Mundo. Sobre los “treinta gloriosos” en América Latina, ver Hirschman (1987 [1986]).

administración pública Y estas sucedieron tanto en Estados Unidos como en Europa, América Latina y la Unión Soviética.

El caso norteamericano fue particularmente notorio. Los expertos norteamericanos y las agencias públicas, universidades y centros de investigación vinculados a la administración federal de los Estados Unidos, constituyeron la red de innovación en técnicas de gestión y administración pública más productiva de la posguerra. Efectivamente, a partir de 1945 se experimentaron y/o institucionalizaron, un conjunto de técnicas de gestión tales como la investigación operativa para la toma de decisiones (con utilización de los primeros dispositivos computacionales), el enfoque de “sistemas” aplicado al análisis de problemas y la utilización de modelos matemáticos para la toma de decisiones. El análisis de costo beneficio y de costo eficacia para la evaluación ex ante de proyectos sociales y/o de inversión pública se difundieron ampliamente. El análisis de políticas públicas incorporaba la utilización de diversas técnicas de análisis y búsqueda de alternativas a la solución de problemas de salud, vivienda o educación. Se consolidaron las técnicas diagnósticas a partir de estadísticas públicas o el relevamiento de datos. Se volvió común la utilización de proyecciones económicas y demográficas o la utilización de matrices insumo producto para la planificación económica y de políticas de infraestructura. La práctica sistemática de la evaluación de políticas y programas públicos y la generación y utilización de indicadores para el análisis de resultados con técnicas cuantitativas se institucionalizaron en las agencias públicas federales. Se exploraron el uso de técnicas experimentales para la evaluación ex ante de programas y acciones. Se desarrollaron diversas técnicas para la programación operativa de proyectos, la programación de tiempos y el diseño de puestos y tareas vinculados a metas y objetivos programáticos. Probablemente, la innovación de época que más efectos sostenidos provocó en la administración norteamericana fue la implantación de los llamados sistemas de planeamiento, programación y presupuestación. La reforma presupuestaria impulsó a su vez el desarrollo e implementación de nuevas metodologías de auditoría de desempeño, control de gestión y evaluación. Y se desarrollaron nuevos sistemas de cálculo, estimación y proyección de las fuentes del financiamiento público<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Para un listado más o menos completo de las técnicas que se habían implantado o experimentado en la administración norteamericana desde 1945 hacia mediados de los años 70, ver Daneke y Steiss (1988[1978]).



La difusión, adaptación o innovación en técnicas administrativas, de planeamiento, de presupuesto y de gestión recorrieron de igual manera todos los continentes y sistemas políticos<sup>11</sup>. El Plan Marshall y la reconstrucción europea occidental con posterioridad a 1945 consolidaron las experiencias de planificación estatal de la economía y la infraestructura pública. Los planes y presupuestos para los proyectos de inversión pública se desarrollaron con distintas modalidades en todos los países europeos en la etapa de consolidación del denominado estado de bienestar. Países capitalistas como Francia, formularon el “Plan” para la planificación económica y social y establecieron “Consejos” para su formulación y seguimiento. La experiencia de los Planes Quinquenales soviéticos vino acompañado de la adaptación de los “balances materiales”<sup>12</sup> a presupuestos con expresión financiera. En América Latina, se consolidó el modelo de planes nacionales de desarrollo, programación operativa anual y una versión adaptada del presupuesto por programas: una experiencia latinoamericana en el cual confluyeron esfuerzos de organismos nacionales de planificación e instituciones de la cooperación multilateral. La utilización de la planificación y los presupuestos de inversión pública recorrió los nuevos países independientes de Medio Oriente, África y Asia. Y estas experiencias sucedieron tanto en los regímenes “socialistas” del mundo árabe, africano y asiático como en las “democracias” al estilo de la India o en regímenes autoritarios y modernizantes del capitalismo tardío<sup>13</sup>.

En estos procesos de innovación y difusión de las tecnologías de gestión y administración pública, y en particular las de planeamiento, el presupuesto y las finanzas públicas, se involucraron tanto organismos gubernamentales especializados<sup>14</sup>, como divisiones técnicas de organismos públicos<sup>15</sup>, universidades<sup>16</sup>, centros de

---

<sup>11</sup> Para una exposición detallada de las experiencias de planificación y presupuesto de la época, ver Martner (1979, 68:93).

<sup>12</sup> Los “balances materiales” soviéticos desarrollados antes de la segunda guerra mundial estaban fuertemente asociados a la “ideología” marxista leninista. Se intentó planificar y “presupuestar” cantidades de producción de todas las unidades económicas y sus relaciones insumo-producto. El “principio” que guiaba esta concepción era que en la etapa socialista sobrevivía aún la moneda pero que la meta era planificar la producción en términos materiales y no su expresión financiera. Las técnicas posteriores a 1945 comenzaron a utilizar la presupuestación financiera ante las dificultades de regularse solo por “balances materiales”. Para la técnica soviética posterior a 1945, ver Martner (1964).

<sup>13</sup> Para una caracterización sobre la difusión, con distintas modalidades y finalidades, de la planificación en todas las áreas geográficas, independientemente de sus sistemas políticos y económicos y los distintos grados de desarrollo, ver ILPES (1966-a: 9-17).

<sup>14</sup> Como la Oficina de Gestión y Presupuesto en el caso norteamericano y el Consejo del Plan en Francia.

<sup>15</sup> En el caso norteamericano, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano es un ejemplo paradigmático de la innovación en modelos de planificación y aplicación de la teoría de los sistemas al planeamiento urbano de la época. Steiss y Daneke (1988[1978]) fue desarrollado en el Instituto Tecnológico de Virginia con financiamiento del Departamento de Vivienda.

<sup>16</sup> Típicamente, el Instituto de Tecnología de Massachusetts y sus desarrollos en materia de planificación urbana, del transporte, etc. El MIT se conformó en 1956 el Grupo de Dinámica de Sistemas dirigido por Jay Forrester, ingeniero de la “nueva” ciencia de la computación y la cibernética. Su teoría de los sistemas dinámicos tuvo aplicaciones a la industria y el urbanismo y posteriormente al “modelo de simulación mundial” de 1972 encargado por el Club de Roma. Para un análisis del modelo de Forrester y el MIT desde una perspectiva constructivista de estudios sociales de la ciencia, ver Bloomfield (1986).

investigación semipúblicos<sup>17</sup>, fundaciones<sup>18</sup> y organizaciones no gubernamentales<sup>19</sup>, agencias nacionales de asistencia al desarrollo<sup>20</sup> y organismos de la cooperación multilateral, en particular, de las Naciones Unidas<sup>21</sup>.

Estas corrientes de difusión de las nuevas tecnologías de gestión estaban a su vez vinculadas con la difusión de los nuevos paradigmas de política económica y social de la época que otorgaban un fuerte papel a la acción del estado. La construcción del “estado de bienestar”, la “Gran Sociedad”, la “democracia socialista”, el “desarrollo”, la “modernización” o el “socialismo nacional”, constituyeron algunas de las ideologías que orientaban y justificaban las distintas experiencias de intervención estatal en el cambio económico y social.

La expansión de las nuevas políticas y tecnologías de gestión de posguerra fue concomitante con el incremento de la formación de nuevos expertos profesionales especializados, tanto en los países del capitalismo avanzado como en los países en proceso de industrialización y desarrollo. Una diversidad de instituciones como las universidades, instituciones de investigación y desarrollo, escuelas de formación de altos funcionarios públicos<sup>22</sup>, agencias nacionales y organismos de la cooperación

---

<sup>17</sup> El caso por excelencia es la Rand Corporation, una organización no gubernamental norteamericana creada a fines de 1945, que ha contado principalmente desde su creación con financiamiento de la Fuerza Aérea, el Pentágono y diversas agencias del gobierno federal norteamericano. El denominado sistema de planeamiento, programación y presupuestación y diversos modelos de aplicación de la teoría de los sistemas, los métodos de programación lineal y la teoría de los juegos a las políticas públicas, en particular las de defensa, nacieron en la Rand. Algunos de los primeros teóricos y matemáticos que contribuyeron al desarrollo de “los métodos de sistemas” trabajaron para la Rand como John von Neumann, así como futurólogos como Hermann Kahn. Involucrada en los años 60 en la innovación en políticas económicas y sociales vinculadas con la idea de la construcción de la “Gran Sociedad”, más de treinta premios Nobel de economía prestaron servicios en la organización. Para el papel de este tipo de organizaciones semipúblicas en el desarrollo de las nuevas tecnologías ver Bell (1991: 373-74 [1973]).

<sup>18</sup> La Fundación Ford financió a escala global la realización de investigaciones en ciencias sociales, la formación de doctorandos y el funcionamiento de centros de investigación y asistencia técnica para el desarrollo en todo el mundo y, para lo que aquí interesa, tuvo un rol significativo en el financiamiento inicial de centros de investigación y asistencia técnica para el desarrollo latinoamericanos, muchos de ellos independientes de los gobiernos.

<sup>19</sup> Un caso poco tratado en la investigación académica pero de importante influencia en América Latina y otros países en vías de desarrollo fue el Instituto de Administración Pública de Nueva York. Una organización civil de larga influencia creada en 1905 que financió investigaciones sobre la gestión de la ciudad y el desarrollo de modelos presupuestarios y de gestión. A partir de 1921 creó una escuela de servicio público para formar administradores públicos bajo la dirección de Luther Gulick, uno de los teóricos de la administración norteamericanos más importantes. Asociado a la Universidad de Columbia a partir de 1941 y a la Fundación Ford, la USAID, y el Banco Mundial, colaboró con el envío de misiones de asistencia técnica y expertos para la implantación de reformas presupuestarias y administrativas en diversos países latinoamericanos en los años 60 y 70.

<sup>20</sup> Los diversos países del capitalismo avanzado crearon a partir de la década de 1960, organismos para la promoción del desarrollo en el resto del mundo. El caso prototípico fue la USAID creada por el presidente Kennedy en 1961. Fuertemente acusada de estar también vinculada a la CIA, promovió la consolidación del modelo de los “sistemas integrados de administración”, que se fue construyendo en América Latina a partir de fines de los 60 hasta la actualidad.

<sup>21</sup> Para una exposición sistemática de todas las tecnologías de gestión promovidas por las Naciones Unidas para los países en desarrollo ver Naciones Unidas (1962). En el caso latinoamericano, la creación de la CEPAL y del ILPES por Naciones Unidas, cumplieron un rol fundamental en la adaptación de las técnicas de planificación, programación y presupuesto. De igual modo la OEA, con el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública en Buenos Aires y Caracas. O el Instituto Centroamericano de Capacitación en Administración Pública con sede en San José de Costa Rica.

<sup>22</sup> Además del tipo de instituciones como las mencionadas anteriormente, importa destacar aquí la creación en Francia de la Escuela Nacional de Administración (ENA) en 1945. La creación de la ENA significó un cambio radical ya que a partir de ese momento todos los altos funcionarios de la administración debían ser egresados de la Escuela. Francia tenía, desde el primer imperio, una larga tradición de construcción de grandes escuelas para la formación de profesionales especializados, tales como la Escuela Politécnica, la Escuela de Puentes y Caminos y la Escuela de Minas. Muchos de ellos pasaban a ser posteriormente funcionarios públicos. Por razones, que luego serán significativas en esta tesis, es necesario recordar aquí que Augusto Comte fue egresado de la Escuela Politécnica.

internacional<sup>23</sup> participaron de la formación de expertos en las nuevas tecnologías. Carreras universitarias, materias específicas, cursos de capacitación, cursos de especialización de posgrado, programas experimentales, misiones internacionales de cooperación, viajes de estudio organizados por estas instituciones contribuyeron a la multiplicación de los nuevos expertos.

Para los años 60, el papel y número de expertos especializados en políticas públicas y tecnologías de gestión, particularmente economistas y administradores, había crecido de tal modo que se convirtieron en materia de debate público y en objeto de tratamiento de la teoría sociológica, tanto en el EEUU y Europa como en América Latina.

## **1.2. Los expertos en la teoría y la ensayística sociológica de los 60: tecnocracia y sociedad postindustrial**

Efectivamente, para los años 60, la actuación de los expertos había llegado a ser tan públicamente percibida, que recurrentemente el papel de “la tecnocracia” comenzó a aparecer como un *problema de debate público*. Estas percepciones se sucedían por la notoria participación de los nuevos expertos en procesos tan disímiles como la reconstrucción de Europa Occidental y Japón, la institucionalización de los nuevos organismos de la Comunidad Europea, la construcción de la “sociedad del bienestar” del capitalismo avanzado o las políticas desarrollistas y modernizantes en América Latina y otras regiones del mundo. Múltiples controversias aparecieron: sobre la influencia y el poder del que hacían uso sin contar con legitimidad electoral democrática, sobre las políticas públicas que adoptaban y que buscaban legitimarse en la racionalidad instrumental, sobre las reformas técnicas que implementaban o sobre su modo de tratamiento de los conflictos sociales y organizacionales. Y, afloraron particularmente en Estados Unidos, Europa Occidental y en América Latina<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> En 1944, el gobierno de Brasil creó la Fundación Getulio Vargas (FGV) con el objetivo de la formación del alto funcionariado del Estado. En 1952, mediante la cooperación de Naciones Unidas se formalizó la creación en el ámbito de la FGV de la Escuela Brasileira de Administración Pública. Y, posteriormente, la Escuela Interamericana de Administración Pública. Muchos países de América Latina comenzaron a crear a partir de los años 60, Institutos Nacionales de Administración, como escuelas de formación de funcionarios. Por impulso de algunos de ellos, fue creado en 1972 el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) bajo el auspicio de Naciones Unidas. De igual manera, a partir de fines de los años 50 y principios de los años 60, distintas universidades públicas y privadas latinoamericanas crearon carreras de administración y/o administración pública. Generalmente, se hace alusión en esta tendencia de creación de carreras universitarias en América Latina a los casos de Argentina, Brasil y México. Sin embargo, es habitualmente olvidado el caso de la Escuela de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador a partir de 1958, cuyos organizadores y egresados tuvieron una significativa influencia en la formación de expertos en planificación y administración.

<sup>24</sup> Nótese que, si bien la producción intelectual de la sociología norteamericana y francesa de la época sobre estas cuestiones había comenzado entre fines de los años 50 y mediados de los años 60, los principales textos académicos o ensayísticos en los cuáles sociólogos y otros científicos sociales condensaron sus tratamientos sobre los nuevos expertos en tecnologías de gestión y en

La sociología acompañó estas controversias planteándose a *la tecnocracia como un problema sociológico*. Así surgieron cuestiones tales como la existencia de un “nuevo estamento o clase tecnocrática o tecnoburocrática”, la “penetración de roles tecnocráticos en los procesos de modernización” o la cuestión de la “nueva tecnología intelectual” de la tecnocracia en la “sociedad postindustrial”.

La cuestión no estaba exclusivamente vinculada con la notoria diferenciación y crecimiento de los expertos en políticas públicas o tecnologías de gestión. La guerra mundial y la guerra fría y las innovaciones en tecnología militar derivaron en una creciente presencia de los científicos e ingenieros en las organizaciones públicas o en consejos de asesoramiento. El incremento de la demanda del estado por asesoramiento científico hacia el sector militar, era además concomitante con un aumento de los presupuestos para investigación y desarrollo. La demanda de armamentos y tecnología hacia el sector privado por parte del sector público se asoció a la consolidación de una industria privada con alto contenido tecnológico que luego revertía en usos civiles de la tecnología. La función orientadora y reguladora del estado se completaba con un aumento de la participación del gasto y la inversión pública en la formación de la demanda agregada. Una economía organizada en torno de las grandes corporaciones capitalistas asociadas a las políticas regulatorias y a la demanda del gobierno corrió de la mano de la consolidación de las clases o estructuras gerenciales profesionales no propietarias del capital (Dahrendorf, 1966[1959]), a veces denominada como “tecnoestructura” (Galbraith, 1974 [1967]). Asimismo, se observaba una estrecha vinculación e intercambios entre altos directivos públicos y gerentes de empresas. Un patrón de similares características se manifestaba también en los directores de empresas de los países más industrializados del bloque soviético (Aron, 1965 [1962]).

En Francia<sup>25</sup>, el problema de la “tecnocracia” se instaló como cuestión para principios de los años 60. ¿Estaban los técnicos reemplazando a los políticos? ¿Estaba la técnica reemplazando a la política? ¿Estaba la tecnocracia reemplazando a la

---

políticas públicas aparecieron para la época de las movilizaciones de trabajadores, de intelectuales, de jóvenes y estudiantes que recorrieron Europa, Estados Unidos y América Latina a partir de 1968. Una parte de estas movilizaciones expresaban también el descontento con las formas de ejercicio del poder de la “tecnocracia” civil y militar. Por ello, es también habitual en esta literatura sociológica el tratamiento de las controversias de la nueva “tecnocracia” con la “intelligentsia” universitaria, los agentes de la cultura, del estudiantado, los jóvenes y muchos profesionales de la clase media.

<sup>25</sup> Para un panorama de los debates y controversias de la época y un tratamiento sociológico sistemático clásico de entonces sobre el “problema de la tecnocracia” en Francia, pero con una perspectiva global, ver Meynaud (1968 [1964]). Para los autores de la época había un cierto acuerdo que la palabra “tecnocracia” había surgido por primera vez en los Estados Unidos hacia la década del 20, pero que había sido nuevamente utilizada por la sociología francesa de posguerra influyendo en su introducción en la consideración sociológica. Ver Meynaud (1968: 12 [1964]) y Bell (1991: 400 [1973])

democracia? ¿Había una nueva ideología tecnocrática que justificaba la acción y el poder de los expertos? ¿Todos los técnicos son tecnócratas?

Efectivamente, los primeros tratamientos de la cuestión tecnocrática estuvieron íntimamente vinculados a las transformaciones del aparato burocrático estatal francés con posterioridad a la segunda guerra mundial. Para la sociología francesa de la época, muchos cuadros burocráticos de alto nivel de las administraciones públicas habían adquirido “influencia tecnocrática”. Entre los más significativos, se encontraban los miembros de la alta administración civil (en general los egresados de las grandes escuelas y en particular de la Escuela Nacional de Administración creada en 1945), de las fuerzas armadas y de los organismos científicos estatales<sup>26</sup>. Se entendió entonces por “tecnócratas” a los *técnicos profesionales especializados en políticas públicas y administración pública* y/o en la utilización, diseño e implantación de *técnicas racionalizadoras de la toma de decisiones y de administración de recursos públicos*, surgidos generalmente de la burocracia gubernamental. Y que, tanto por el *nivel de experticia* alcanzado como por su participación en *posiciones de alto nivel de toma de decisiones*, lograban alcanzar *niveles de influencia*, y aún de importantes *niveles de poder*. No era simplemente, la experticia profesional específica sobre asuntos públicos y su administración y gestión, sino la participación en posiciones públicas de alto nivel de influencia y poder lo que se entendía por “tecnocracia”<sup>27</sup>.

El debate francés sobre la “tecnocracia” se vio subsumido en especulaciones sociológicas más amplias. ¿Había una nueva estructura de clases en la sociedad de posguerra del capitalismo avanzado? ¿Si era así, se estaba ante la presencia de una “sociedad” distinta a la “sociedad industrial” del siglo XIX y principios del siglo XX? ¿Qué nuevos tipos de conflictos sociales aparecen distintos a la “lucha de clases” decimonónica? ¿Qué transformaciones aparecen en la estructuración del poder político? ¿Qué interrelaciones existen entre el cambio económico, social, político y cultural con el desarrollo científico teórico y la tecnología del siglo XX? ¿Cuál es la posición social y el poder de los expertos en toma de decisiones empresariales y de políticas públicas,

---

<sup>26</sup> Ver, particularmente Meynaud (1968: 37-67 [1964]). Para el tratamiento de las características de las nuevas organizaciones públicas, su funcionamiento y sus disfuncionalidades desde una perspectiva francesa y europea ver, Crozier (1969 [1963]).

<sup>27</sup> “Sería absolutamente falso atribuir la calidad de tecnócratas a todos los miembros de estos grupos, pues muchos ejercen su profesión sin pretender orientar la marcha del Estado y el curso de la política” (Meynaud, 1968: 37 [1964])

en las empresas y el estado? ¿Se estaban asimilando las estructuras políticas, sociales y económicas del capitalismo y de los sistemas estalinistas?<sup>28</sup>

En EEUU, la cuestión de las nuevas tecnologías para la toma de decisiones y los nuevos expertos cobraron tratamiento sociológico a partir de la creciente aceptación de que estos fenómenos eran parte de un cambio social más amplio: el surgimiento de la denominada “sociedad postindustrial” nacida de la posguerra. Bell (1991 [1973]) sostuvo tempranamente para fines de los años 50 y principios de los años 60, que el advenimiento de la “sociedad postindustrial” estaba implicando fundamentalmente el cambio de una economía productora de mercancías a una productora de servicios. A partir, de esta idea primigenia, sostuvo que la “sociedad postindustrial” implicaba además la progresiva “preeminencia de las clases profesionales y técnicas”, “la centralidad del conocimiento científico teórico como fuente de innovación y de formulación de políticas”, “el control político de la tecnología” y la creación de una “nueva tecnología intelectual”. Y que esta “nueva tecnología intelectual” (la investigación operativa para la toma de decisiones, el enfoque de “sistemas” y la utilización de modelos matemáticos) sería el fundamento de la toma de decisiones públicas<sup>29</sup>.

La difusión de la idea de la “sociedad postindustrial” tuvo una enorme influencia sobre cierta producción sociológica teórica y ensayística de época. Touraine (1973 [1969]) adoptó el concepto de “sociedad postindustrial”, “sociedad tecnocrática” o “sociedad programada”. Brezezinski (1979 [1970]), el de “sociedad tecnocrática”. Etzioni (1980 [1968]), el de “sociedad activa”, característica que podría adquirir el “período posmoderno”. Lyotard (1993 [1979]), el de “sociedad informatizada” de la “edad postindustrial y posmoderna”. Con diferencias, con mayor o menor consideración de los efectos de las tecnologías computacionales de la información, se trataba de un conjunto de “discursos” sociológicos que intentaban dar una explicación a las transformaciones de la “estructura” o el “sistema” social de posguerra en relación con

---

<sup>28</sup> En el debate francés sobre la “tecnocracia” o “tecnoburocracia”, le cupo un rol significativo a los intelectuales que formaron parte del grupo autodenominado Socialismo o Barbarie, de origen trotskista. Para sus miembros (como Castoriadis, Lefort o Lyotard, entre otros), en la Unión Soviética la “burocracia” estatal y empresarial del Partido Comunista se había convertido en una nueva clase. Aunque con diferencias, este grupo de intelectuales consideró que todos los modos de producción industrial, capitalistas y comunistas, pasaban a caracterizarse por estas nuevas relaciones de producción, donde la burocracia del estado y de las empresas pasaba a ser la nueva clase dominante.

<sup>29</sup> “...la promesa metodológica de la segunda mitad del siglo XX es la dirección de la complejidad organizada (la complejidad de las grandes organizaciones y sistemas, la complejidad de una teoría con un gran número de variables), la identificación e instrumentación de estrategias para una elección racional en el juego contra la naturaleza y en el juego entre las personas, y el desarrollo de una nueva tecnología intelectual que, para finales del siglo, tendrá tanta importancia en los asuntos humanos como la tecnología maquinista en el siglo pasado y en la primera mitad de éste” (Bell, 1991:46 [1973])

los cambios científicos, tecnológicos y de la organización industrial y estatal. Pero, todos ellos incorporando la dimensión de la experticia en la toma de decisiones y la formación de los expertos como nuevo modo de acceso a posiciones de poder societal.

Así, Touraine (1973 [1969]) amplió el concepto de “tecnocracia” que hasta ese momento se había utilizado en Francia. La “tecnocracia” pasaba a ser considerada como una nueva clase dominante o dirigente. La “tecnocracia” es una clase dominante no por ser propietaria de los medios de producción. Sino por su poder para definir la “inversión” de recursos públicos y privados a partir de ocupar posiciones dirigentes como consecuencia de la formación recibida en las universidades o en las grandes escuelas u otros ámbitos de formación meritocrática<sup>30</sup>. Se trataba de una “aristocracia nueva”, tanto en el estado y como en las grandes empresas<sup>31</sup>. El caso de la tecnocracia surgida de la burocracia estatal francesa implicaba específicamente el pasaje de cuadros de la administración a una condición dirigencial<sup>32</sup>. Y, el caso de la tecnocracia empresarial, una clase dirigente surgida de los cuadros administrativos y gerenciales.

Ya para principios de los años 70, Bell (1991, 347:421 [1973]) aceptaba el planteo francés sobre el surgimiento de un poder “tecnocrático”. La combinación del ascenso de las nuevas clases técnicas, profesionales y gerenciales, los científicos productores de conocimiento teórico y los expertos en las nuevas tecnologías para la resolución de problemas públicos, determinaba la existencia de nuevos grupos, no homogéneos, que accedían al poder social. Poder que sería compartido con los tradicionales detentadores de la propiedad y del poder político de antigua sociedad industrial<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> “Si el principio revelador de la pertenencia a las antiguas clases dominantes era la propiedad, la nueva clase dominante se define ante todo por los conocimientos, es decir por un nivel de educación. (...) La formación tiende también a transformarse en un mecanismo de socialización de un ambiente particular, a asumir un carácter simbólico, generalmente representado por el prestigio que da el hecho de haber pasado por una escuela o una universidad” (Touraine, 1973: 55-56 [1969])

<sup>31</sup> “La tecnocracia es un medio porque se define por la dirección de los grandes aparatos económicos y políticos que orientan el crecimiento. Sólo concibe la sociedad como el conjunto de los medios sociales que hay que movilizar para este crecimiento. Es una clase dominante porque al proclamar la identidad de crecimiento y progreso social identifica el interés social con el de las grandes organizaciones...” (Touraine, 1973:57 [1969])

<sup>32</sup> “Cuando se ha entrado en la categoría de los dirigentes ya no se sale de ella. Puesto que los tecnócratas sólo son un elemento del sistema de poder, muchos de ellos, a buen seguro, ven que su posición se eleva o desciende según que el equipo gubernamental les sea o no favorable. Pero su seguridad de empleo es muy grande, y siguen percibiendo su remuneración incluso cuando se hallan en situación de «disponibles». Se forma así un medio que ciertamente no es homogéneo, pero que cobra conciencia de sí, adopta determinados tipos de conducta y ejerce un cierto control sobre su reclutamiento” (Touraine, 1973:56-57 [1969]).

<sup>33</sup> “El crecimiento de las nuevas élites basadas en la preparación procede del simple hecho de que el conocimiento y la planificación -planificación militar, económica, social- se han convertido en los requisitos fundamentales para toda actividad organizada en una sociedad moderna. Los miembros de esta nueva élite tecnocrática, con sus nuevas técnicas de toma de decisiones (análisis de sistemas, programación lineal y presupuestación de programas) son ahora esenciales para la formulación y análisis de las decisiones sobre las que han de formarse los criterios políticos, cuando no para el desempeño del poder. En este amplio sentido, la expansión de la educación, investigación y administración ha creado un nuevo grupo de comitentes: la *intelligentsia* técnica y profesional” (Bell, 1991: 415 [1973]) (destacado de Bell).

Años después, a partir de Touraine y Bell, Lyotard sostuvo que, en la “sociedad posmoderna”, la clase dirigente pasaba a estar constituida por “tomadores de decisión que utilizan la información disponible en medios computarizados”<sup>34</sup>. En particular, los “tecnócratas” que habían adoptado una perspectiva de que su papel de tomadores de decisión consiste en regular el funcionamiento de los “sistemas”<sup>35</sup>.

Con un enfoque diferente, Bourdieu sostuvo una posición crítica sobre los discursos sociológicos sobre la “sociedad postindustrial”. La postulada nueva naturaleza del tipo de técnicas era simplemente parte del “capital simbólico” que contribuía a la reproducción de las estructuras de clase y dominación de la gran burguesía. Sólo era una dimensión del supuesto carácter igualador y democratizante de todo sistema escolar moderno (Bourdieu y Passeron, 1996 [1970])<sup>36</sup>. Además, Bourdieu impulsó investigaciones sobre el proceso de surgimiento de lo que la propia dinámica social francesa y las sociologías al estilo de Touraine designaban como “les cadres”, los cuadros gerenciales intermedios y los profesionales (particularmente los ingenieros) que permitían “encuadrar” a la clase trabajadora en sistema económico e industrial francés surgido a partir de 1930 y, especialmente, luego de la Segunda Guerra Mundial. Así fue como orientó a Boltanski (1980) a investigar el surgimiento de los cuadros intermedios del sector privado francés entre los 30 y los 60 y el rol de las universidades en la formación de estos cuadros medios en las nuevas técnicas de decisión propias de la denominada nueva “sociedad postindustrial”. En estas investigaciones se evidenciaba la asociación entre las estructuras tecnocráticas del estado francés y las asociaciones patronales (y aún los propios sindicatos de ingenieros o cuadros intermedios) en el intento de reemplazar a los cuadros medios de formación autodidacta (tanto de las

---

<sup>34</sup> “La disposición de informaciones es y será más competencias de expertos de todos los tipos. La clase dirigentes es y será cada vez más la de los «decididores». Deja de estar constituida por la clase política tradicional, para pasar a ser una base formada por jefes de empresa, altos funcionarios, dirigentes de los grandes organismos...” (Lyotard, 1993: 41-42 [1979])

<sup>35</sup> Lyotard (1993: 35 [1979]) consideró que, en la práctica, la concepción del sistema social que propuso Parsons se podía asimilar a la que tenían los “tecnócratas”: “Lo que Parsons formula claramente: «La condición más decisiva para que un análisis dinámico sea válido, es que cada problema se refiera continua y sistemáticamente al estado del sistema considerado como un todo (...). Un proceso o un conjunto de condiciones o bien “contribuye” al mantenimiento (o al desarrollo) del sistema, o bien es “disfuncional” en lo que se refiere a la integridad y eficacia del «sistema». Esta idea es también la de los «tecnócratas». Es necesario recordar aquí que Lyotard recogió el debate sociológico alemán entre Luhmann y Habermas de fines de los años 60. Para Luhmann el desarrollo y la evolución de los “sistemas” (el sistema social, y sus subsistemas autónomos como el político y administrativo y el económico) era una ley científica (de modo más radical incluso que el propio Parsons). Habermas, por el contrario, sostenía que la autonomización de los sistemas económico y político, y la racionalización instrumental provocados por la tecnología social de los expertos y sus efectos alienantes y de pérdida de sentido en el mundo de la vida (los sistemas cultural y de la integración en sentido parsoniano), podía ser equilibrada por la acción comunicativa de la que son capaces los seres humanos y a través de la democracia republicana deliberativa. Para esta disputa, y las consideraciones de Habermas sobre la tecnocracia, la tecnología social y los primeros esbozos de su teoría de la “acción comunicativa”, ver Habermas (1999 [1973]).

<sup>36</sup> “... el prestigio de la econometría, la informática, la investigación operacional o del último de los estructuralismos pueden, tan fácilmente como el conocimiento de los *clásicos* o de las *lenguas* antiguas en otra época, servir de adorno mundano o de instrumento de éxito social; piénsese en los tecnócratas que pasean de coloquio en coloquio los saberes adquiridos en los coloquios, en los ensayistas que extraen de una lectura en diagonal de las páginas más generales, de las obras menos especializadas de los especialistas la materia de discursos generales sobre los límites inherentes a la *especialización de los especialistas*” (Bourdieu y Passeron, 1996: 179 [1970]) (destacado de Bourdieu).



empresas como de la administración pública) por cuadros directivos surgidos de escuelas y universidades especializadas en esta función. Con el esquema teórico de Bourdieu, estos trabajos mostraron cómo estos nuevos cuadros surgían de clases sociales y familias menos favorecidas y habían contribuido a la formación de la denominada “clase media”. Ya en la década del 80, Bourdieu (2013 [1989]), ofreció una fenomenal prueba empírica de cómo los procesos de selección y egreso de las “Grandes Écoles” (incluida la ENA) reproducían el capital económico y cultural de los miembros de las clases y familias privilegiadas en Francia<sup>37</sup>.

### **1.3. El problema tecnocrático en los centros latinoamericanos de asistencia técnica, investigación y formación en administración para el desarrollo**

A diferencia de Francia y EEUU, en América Latina el debate sobre la cuestión de los nuevos expertos en políticas públicas y administración estatal y la “cuestión tecnocrática”, transcurrió principalmente en los *ambientes de asistencia técnica, investigación y formación para el desarrollo*. De hecho, algunas de las más importantes contribuciones latinoamericanas a la sociología y las ciencias sociales, se produjeron en dichas instituciones. Especialmente, en CEPAL/ILPES, en Santiago de Chile; en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) del Instituto Di Tella, el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y el Centro de Investigaciones sobre Estado y Administración (CISEA), de Buenos Aires; y en el Centro Brasileño de Análisis y Planificación (CEBRAP) y la Fundación Getulio Vargas, en San Pablo. Esta particularidad se debió a

---

<sup>37</sup> Bourdieu denominó por distintas razones a los egresados de las “Grandes Escuelas” como “nobleza de estado” o “patrones de estado”. En primer lugar, delimitó el “campo” de las grandes escuelas de formación, sus diferencias y sus luchas de poder (particularmente luego de la creación de la ENA en 1945). Pero, en un análisis de los orígenes de clase y familiares de sus egresados, concluía cómo los miembros de ciertas familias tendían a pasar los exámenes de ingreso de ciertas escuelas que por otra parte tendían a ser apropiadas a las predisposiciones que el capital económico, cultura, social, etc., había modelado en los alumnos que superaban los exámenes de ingreso. Los egresados de las “grandes escuelas” se constituyen en “patrones de estado” porque las escuelas refuerzan los “capitales” iniciales con los que cuentan y los llevan a ocupar posiciones en la empresa o el estado, como gerentes o altos funcionarios. Inclusive, intercambiando posiciones entre el sector público y el privado. Son una “nobleza de estado” porque los exámenes, los ritos de ingreso, la formación “generalista para la toma de decisiones”, otorgan la misma “legitimidad” meritocrática, fundada en los exámenes y la formación para la ocupación de posiciones de poder en los distintos campos, que anteriormente otorgaban los ritos derivados de la religión o la posición estamental. Por tanto, no hay una nueva clase supuestamente fundada en el conocimiento experto sino una nueva forma de estructuración de los campos de poder y reconvertidas funciones de legitimación de las posiciones de poder, familiar y de clase propias de una sociedad que se ha diferenciado estructuralmente. “Por esa razón, cuando uno se niega a contentarse con registrar los procesos de «movilidad social» que sobrevienen en el interior de la población de alumnos de las *grandes écoles* –y asegurarse así todas las apariencias de neutralidad y objetividad del mero registro burocrático–, hay que intentar aprehender como tal el campo de las grandes écoles, cuyo funcionamiento en su condición de estructura contribuye a reproducir la estructura del espacio social y la estructura del campo de poder” (Bourdieu, 2013: 198 [1989]). Esta forma de caracterizar a las grandes escuelas de formación de la tecnoburocracia pública y privada, ya se encontraba tempranamente en el pensamiento de Bourdieu: “Un sistema de enseñanza de acuerdo con las normas de la ideología tecnocrática puede, al menos tanto como un sistema tradicional, conferir a la escasez escolar que produce o que decreta mediante el diploma, una escasez social relativamente independiente de la escasez técnica de las capacidades exigidas por el puesto al que el diploma da acceso legítimamente: no se comprendería de otra forma que tantos puestos profesionales puedan ser ocupados, con títulos distintos y con remuneraciones desiguales, por individuos que (en la hipótesis más favorable a la fiabilidad del diploma) sólo se diferencian por el grado en el que han sido consagrados por la Escuela.” (Bourdieu y Passeron, 1996: 222 [1970]) (destacado de Bourdieu).

que en dichas instituciones *se agruparon tanto expertos en política económica o administración del estado, como sociólogos y otros científicos sociales*. Al mismo tiempo que *investigaban* sobre los procesos de industrialización, desarrollo y modernización, eran también *profesores* e incluso *consultores* en acciones de asistencia técnica a políticas económicas o de modernización administrativa<sup>38</sup>.

El ILPES identificó tempranamente que las distintas experiencias de planificación en América Latina eran principalmente fruto de la actividad de “funcionarios y técnicos nacionales, así como de instituciones técnicas internacionales” (ILPES-a, 1966: 11)<sup>39</sup>. Y, que ello había derivado en las primeras “alianzas entre los grupos «desarrollistas» tecnocráticos y los movimientos de masas” (ILPES-a, 1966: 32). Pero, la falta de personal técnico capacitado, convertía a la reforma administrativa en una precondition necesaria para consolidar los niveles de tecnificación y burocratización requeridos para el éxito de las técnicas y de los objetivos de la planificación del desarrollo<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> LA CEPAL inició sus actividades en 1948 en Santiago de Chile como consecuencia de la decisión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de constituir sendos organismo para Europa, África, Asia-Pacífico, Medio Oriente y América Latina. Eran organismos de la cooperación multilateral creados con la finalidad de constituirse en organizaciones para la investigación de las cuestiones vinculadas al cambio económico y social y para prestar asistencia técnica a los gobiernos. A partir de 1949, el director de CEPAL fue el economista argentino Raúl Prebisch. Bajo el influjo de Prebisch y sus aportes a las teorías del desarrollo económico y social, la CEPAL se constituyó en uno de los principales núcleos de economistas, sociólogos y expertos en administración para el desarrollo. El ILPES se constituyó por iniciativa de Prebisch como un proyecto especial dentro de CEPAL, en 1962 con funciones de asistencia técnica y formación de recursos humanos en planificación, presupuesto por programas y economía del desarrollo. Fue financiado inicialmente por el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo (posteriormente convertido en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) fue creado en 1960 en Buenos Aires. En 1958 en La Plata, Argentina, por el auspicio de Aldo Ferrer, discípulo de Raúl Prebisch y entonces ministro de economía de la Provincia de Buenos Aires comienza la publicación de la Revista Desarrollo Económico en el ámbito de la Junta de Planificación Económica de la provincia, nucleando en su consejo directivo a un primer grupo de economistas, sociólogos, historiadores y politólogos. A partir de la revista se funda posteriormente el IDES y su Centro de Investigaciones Sociales.

El CIAP del Instituto Di Tella se proyectó a partir de 1965 en el Instituto dirigido por Guido y Torcuato Di Tella. Con financiamiento de la Fundación Ford, primero envió a un conjunto de profesionales argentinos, que en general se desempeñaban en distintos organismos públicos e interesados en conformar el Centro, a distintas universidades norteamericanas y francesas (incluidas estadias en la ENA) para la realización de estudios de maestría y doctorado. A su regreso, constituyeron el Centro. Pero, pero debieron apelar a la consultoría con organismos públicos o para la cooperación multilateral debido a la pérdida de financiamiento de la Fundación Ford. Entre sus primeros integrantes se constituyó uno de los núcleos más influyentes de expertos en administración pública y ciencia política de Argentina: Julio César Neffa, Roberto Martínez Nogueira, Jorge Roulet, Marcelo Cavarozzi, Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Dante Caputo y Jorge Sábato. Muchos de ellos fueron al mismo tiempo profesores de las carreras de ciencia política y administración pública de la Universidad del Salvador de los jesuitas. Ante el cierre del CIAP, el CEDES fue creado con un primer financiamiento de la Fundación Ford por iniciativa de O'Donnell, Oszlak y Cavarozzi, entre otros. Por el contrario, al no aceptar el financiamiento de la Fundación Ford, Roulet, Sábato y Caputo fundan el CISEA.

El CEBRAP fue creado por profesores de la Universidad de San Pablo con financiamiento de la Fundación Ford. Entre sus primeros impulsores y fundadores se encontraban, entre otros, Fernando Henrique Cardoso, Francisco Weffort, José Serra y Octavio Ianni. Al igual que el CIAP y a pesar del régimen dictatorial, parte del financiamiento consistió en la realización de consultorías en políticas públicas o investigaciones aplicadas para distintas instituciones públicas federales o estatales o para organismos de la cooperación multilateral. En su salida de Argentina y su permanencia en Brasil, O'Donnell realizó investigaciones en el CEBRAP.

Para el caso del CIAP, el CEDES y el CISEA, ver Camou y Soprano (2007). Para una historia del CEBRAP, ver Sorj (2001).

<sup>39</sup> “La experiencia realizada por los organismos generales de fomento industrial y las empresas estatales especializadas, y los resultados concretos obtenidos en los sectores manufactureros y de infraestructura, así como los grupos de técnicos y administradores formados en este proceso, constituyeron sin duda una base muy importante para demostrar la capacidad de realización del Estado y la posibilidad de influir deliberadamente sobre el curso del desarrollo” (ILPES, 1966: 12).

<sup>40</sup> Una profundización de las cuestiones relativas a la relación entre el nivel de profesionalización de la burocracia y la institucionalización de la planificación, desde la perspectiva de la época, pueden verse en Cibotti y Weffort (1967).

Sin embargo, en estos mismos ambientes, el foco de interés sobre la influencia de los técnicos en los procesos de desarrollo pasó a centrarse en otra cuestión que se volvió privilegiada en la consideración de la sociología y otras ciencias sociales latinoamericanas “cepalinas”. Se trataba del problema de la influencia y el poder de la alta burocracia estatal y la alta oficialidad militar formada especialmente en las relaciones de cooperación con EEUU y Francia, de los expertos en políticas económicas y tecnologías de gestión públicas y de las nuevas estructuras gerenciales privadas, tanto de corporaciones multinacionales como de los grandes conglomerados empresariales industriales nacionales. Y lo fue a partir de las conceptualizaciones sobre los procesos de alta modernización, desarrollo e industrialización dependiente, que tendía a culminar en regímenes militares autoritarios.

En su influyente obra conjunta desarrollada en CEPAL/ILPES, Cardoso<sup>41</sup> y Faletto (1977: 144-160 [1969]) señalaron tempranamente la “íntima vinculación entre la alta burocracia civil estatal y los militares de alta graduación” en los autoritarismos modernizantes como el brasileño y el argentino, que habían surgido como un tipo de régimen político que intentaba brindar una solución “tecnoburocrática” a los problemas de la alta industrialización dependiente.

Mientras tanto, en el CIAP, O'Donnell (1972-a) acuñaba el concepto de “régimen burocrático autoritario”. Esta originalísima contribución se debió, en parte, a la influencia de las teorías de la modernización, el programa sociológico norteamericano que intentó brindar un esquema interpretativo de los procesos de cambio social en los países “subdesarrollados” a partir de la década del 50. En sus versiones más heterodoxas como las de David Apter<sup>42</sup> (1972 [1965]), la “modernización” no debía ser confundida con el “desarrollo” (entendido en el sentido sociológico clásico como un proceso de secularización y de diferenciación estructural de roles e instituciones especializadas) ni con la industrialización. La “modernización” debería más bien ser entendida como un proceso de “incorporación de nuevos roles modernos en las sociedades “tradicionales” o “subdesarrolladas”, “extraídos” de los distintos países industriales más avanzados

---

<sup>41</sup> Lo que aquí interesa destacar sobre la trayectoria de Cardoso, es que acusado de actividades subversivas por el régimen militar brasileño, se exilia en 1964 en Santiago de Chile, donde se desempeña como profesor de sociología en los cursos impartidos por el ILPES, ejerciendo al mismo tiempo el cargo de Director Adjunto. Participó del Seminario sobre Organización del Planeamiento organizado por el ILPES en 1965 (ILPES, 1966-a), que diagnosticó la situación de las experiencias de la planificación en América Latina. Luego de una estadía en Francia en 1967 en la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales (EHESS), regresa en 1968 a Brasil. En 1969 estuvo entre los fundadores del Centro Brasileño de Análisis y Planificación (CEBRAP), con sede en San Pablo, entre los cuales se encontraban miembros del ILPES. De su estadía en CEPAL/ILPES, nació Cardoso y Faletto (1977 [1969], en sucesivas versiones entre 1965 y 1967 hasta su publicación.

<sup>42</sup> Sobre la influencia personal de David Apter sobre Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, ver Camou y Soprano (2007).

(Apter, 1972 [1965]: 66-67). Los “roles de modernización” de más impacto eran aquellos que podían significar la idea de una “carrera”: la carrera del burócrata civil, la carrera militar, la carrera empresarial y la carrera política. Y, por lo tanto, que podían dar lugar a innovaciones, a nuevos comportamientos y a nuevas moralidades a lo largo de la vida del ocupante del nuevo tipo de rol. Las élites modernizadoras debían cumplir la difícil función de “administración” de la penetración de los distintos “roles de modernización” y de los diversos conflictos que se sucedían entre los antiguos y nuevos roles y de estos entre sí, de acuerdo con el tipo de estructura social y política y de las ideologías modernizantes o tradiciones preexistentes. Sin embargo, el cambio más importante en los procesos de modernización de los 50 y los 60 era la aparición de aquellos roles y carreras vinculadas a las tecnologías de gestión aparecidas luego de la segunda guerra y que en los países “subdesarrollados” estaban directamente vinculados al objetivo de conducir, desde el poder político, las políticas de desarrollo, modernización e industrialización<sup>43</sup>.

O'Donnell (1972-a) denominó a estos roles como “roles tecnocráticos”<sup>44</sup>. Diseminados en las “grandes organizaciones empresariales, estatales y militares”, habían penetrado con diversa amplitud y densidad en los procesos de modernización de los países dependientes. Esta penetración permitía explicar el surgimiento de los “régimenes políticos burocrático autoritarios”<sup>45</sup> en contextos de alta modernización. El

---

<sup>43</sup> “(...) un nuevo grupo crítico de carreras cuya importancia funcional creciente proviene de su pericia técnica y de cuya fuente de poder es el deseo general de la modernidad en sí misma. Estas nuevas carreras tienen consecuencias excepcionalmente dinámicas, y no ajenas al hecho de que en muchos casos forman parte de una red internacional de roles profesionalizados. Esta red constituye un grupo de status, no una clase, y tiene la facultad de universalizarse. Las carreras correspondientes en los países más desarrollados podrían ser los nuevos tecnócratas en Francia, los planificadores militares de los institutos de investigación de los Estados Unidos, y los ingenieros sociales en la Unión Soviética. (...) las sociedades en modernización prefieren sobre todo el desarrollo de administradores y funcionarios civiles, técnicos y organizadores políticos. (...) Los modernizadores tienden a admirar la ciencia. Modernidad puede significar adelanto tecnológico y dispositivos: la acumulación de conquistas tecnológicas y máquinas complicadas. Estos instrumentos modernos dan gran influencia a los grupos especiales de individuos modernos. Los demógrafos, los expertos en estadística y, por sobre todos, los economistas han comenzado a reemplazar a quienes desempeñaban las profesiones llamadas liberales.” (Apter, 1972 [1965]: 138).

<sup>44</sup> “«ROLES TECNOCRATICOS» son posiciones en la estructura social que para su desempeño requieren un cercano contacto con la tecnología moderna y su aplicación como una parte importante de la rutina diaria de desempeño de dicho rol. Para desempeñar estos roles cada individuo debe llenar las siguientes condiciones. Primero, educación prolongada, orientada a proveerle capacitación técnica necesaria para el desempeño del rol. Segundo, mantener atención fuertemente enfocada (durante y después de aquella educación) en las sociedades más industrializadas, donde la mayor parte de estos roles se originaron y donde suele estar en continua expansión la capacitación que califica para su desempeño” (O'Donnell, 1972-a: 43-449)

<sup>45</sup> En la teoría del régimen burocrático autoritario latinoamericano, los roles tecnocráticos constituían el núcleo de la “coalición golpista” que lo originaba. El autoritarismo burocrático era la salida a la situación de empate existente en el juego político, derivada de la alta activación social provocada por la modernización. El régimen era un conjunto de reglas de juego político excluyentes de la demanda social que buscaba erradicar el juego político “pretoriano”. Pero, al mismo tiempo, pretendía resolver los “estrangulamientos del desarrollo” sobre la base de las decisiones de política económica y social que, orientadas por criterios de eficacia y eficiencia, podrían ser resueltos transcurridos los procesos iniciales de exclusión social y política. La coalición se fundaba en la sociabilidad mantenida entre los nuevos militares formados técnica e ideológicamente en centros de formación norteamericanos, con los gerentes de las compañías multinacionales, los gerentes nacionales formados en las nuevas técnicas administrativas, los economistas, y, de acuerdo al caso como en Brasil, la alta tecnoburocracia estatal formada en las nuevas técnicas del planeamiento y la administración pública. Sin embargo, a pesar de la capacidad de esta coalición para interrumpir el juego político pretoriano, su propia naturaleza tecnoburocrática le impedía, según O'Donnell, alcanzar sus objetivos de desactivar los sectores populares organizados, alcanzar sus objetivos económicos, sociales y económicos o incluso evitar la reedición del pretorianismo.

régimen era un conjunto de reglas de juego excluyentes de la participación política de los sectores populares movilizadas por la modernización. Pero, lo que finalmente se constituía era un “estado burocrático autoritario” (EBA). Un tipo particular de estado en el cual, si bien se aseguraban las relaciones de dominación propias del capitalismo dependiente, con la gran burguesía industrial, la burguesía agraria o las empresas multinacionales como clases dominantes, al mismo tiempo contaba con una gran autonomía relativa (O’Donnell, 1982). Dado que eran los militares los que finalmente aseguraban el autoritarismo excluyente modernizante, sus distintas facciones (más o menos profesionalistas, más o menos paternalistas o corporativistas, desarrollistas o liberales) podían en algún momento privilegiar a distintos sectores de la mediana burguesía nacional o de la clase trabajadora industrial sindicalizada, a través de políticas nacionalistas o desarrollistas. De acuerdo al momento del ciclo de “normalización económica”, podían acudir a economistas liberales o bien por el contrario a expertos desarrollistas. Por ello, manteniendo inicialmente cierta ortodoxia liberal en lo macroeconómico, los gobiernos militares en el EBA podían al mismo tiempo emprender acciones de estatización, creación de empresas públicas o planes de inversión pública, y aún entrar en contradicción con los intereses de la gran burguesía industrial o agraria o las empresas multinacionales. Al hacer esto, expandían la tecnoburocracia estatal o consolidaban la alta burocracia técnica de carrera, como en el caso brasileño. En tal sentido, el EBA se volvía crecientemente autónomo<sup>46</sup> y muchas veces contradictorio con los intereses de corto plazo de ciertas fracciones de la burguesía local o de las multinacionales, como consecuencia del alto nivel de tecnocratización y complejidad de las organizaciones públicas. El grado de éxito en la desmovilización popular y sus eventuales éxitos en materia de estabilización económica o industrialización influía en su legitimación frente a la burguesía e incluso frente a los sectores populares excluidos de la participación política, como en Brasil. Por el contrario, su incapacidad para

---

Aquí es necesario señalar que frente a otros enfoques sobre el rol de las fuerzas armadas en los procesos políticos de los países subdesarrollados, O’Donnell planteó la necesidad de introducir la variable organizacional como factor explicativo. La naturaleza y las necesidades de previsión y control que tienen las grandes organizaciones capitalistas y estatales, pero particularmente las militares, requieren, si se seguía a la teoría canónica de las organizaciones de la época, la necesidad de reducir la incertidumbre de las variables del entorno (desequilibrios o fluctuaciones económicas y conflictos políticos y sociales). El golpe autoritario modernizante era la respuesta derivada de la naturaleza intrínseca de tales organizaciones y de las expectativas de desempeño de los ocupantes de los “roles tecnocráticos”, especialmente los militares. Del mismo modo, el régimen fracasaba, entre otros factores, porque la naturaleza tecnoburocrática de la toma de decisiones generaba una “incompetencia adiestrada” que le impedía alcanzar sus objetivos al no poder resolver los problemas complejos de la alta modernización. Para la argumentación sobre la importancia de introducir la dimensión organizacional en la explicación genética del surgimiento y evolución del “régimen burocrático autoritario”, ver O’Donnell (1972-b).

<sup>46</sup> Además de la ascendencia de su teoría del autoritarismo burocrático en contextos de alta modernización, el pensamiento de O’Donnell en materia de teoría del estado y de la autonomía relativa del aparato estatal fue creciente. Particularmente, O’Donnell (1977) y (1978) influenció en el programa inaugurado por el Research Planning Committee on States and Social Structures del Social Science Research Council y sus investigaciones sobre la autonomía del estado y sobre la burocracia enraizada. Ver, particularmente Rueschemeyer y Evans (1985).

legitimarse frente a los sectores populares o el fracaso de sus políticas económicas o sus aventuras de invasión armada, podían llevar a las distintas fracciones de la burguesía a apoyar “salidas democráticas” para lograr la pacificación política, como en Argentina.

En O'Donnell, el problema de los “tecnócratas” tendió a plantearse fundamentalmente en relación a los “técnicos en política económica”. La cuestión de los técnicos especialistas en administración, planeamiento y gestión pública no era tratada extensamente, aunque se destacaba el aumento de la penetración de la “tecnocracia civil” en el “aparato estatal” durante la expansión del EBA<sup>47</sup>. Lo relevante era que en estas grandes organizaciones públicas estatales, desde esta “arena” institucional, se adoptan “políticas públicas”, entendidas como “tomas de posición” del “estado” que responden en parte a intereses de distintas clases sociales, pero también a las orientaciones de los ocupantes de las posiciones máximas de tales organizaciones estatales (Oszlak y O'Donnell, 1976). Desde esta concepción, las políticas públicas expresan a un tiempo demandas e intereses de las distintas clases dominantes, aunque también de los sectores populares más organizados y aún de los propios militares o de la tecnoburocracia civil. En este proceso, propio del EBA, cobraban relevancia las decisiones y el papel de los “técnicos” economistas, fueran “liberales, ortodoxos y estabilizadores” o “desarrollistas”, y que eran expresión de estas “tensiones”.

Mientras tanto, en San Pablo (CEBRAP, FGV), Bresser-Pereira<sup>48</sup>, acuñaba el concepto de “estado tecnoburocrático”. Una visión neomarxista del capitalismo posterior a la segunda guerra mundial que postulaba la existencia de un “modo tecnoburocrático o estatal de producción” (Bresser-Pereira, 1977-a), fuertemente deudor de las discusiones europeas de los años 60<sup>49</sup>. Desde esta perspectiva, la tecnoburocracia (de los gerentes privados y de los tecnoburócratas públicos) se concebía como la nueva clase dominante dada su relación con los medios de producción y por la tendencia a una “propiedad de las organizaciones” donde los poderes de disposición son de la tecnoburocracia. De la misma manera que en el capitalismo central se constituía un

---

<sup>47</sup> “..., poco tiene el anterior Estado pretoriano de esa tecnocracia civil. El BA tiene que crearla, atrayendo al personal del caso, remunerándolo atractivamente y fomentando su concentración en centros decisivos clave. Al principio sólo están las Fuerzas Armadas como palanca de Arquímedes para salvar ese capitalismo y, con él, a la gran burguesía. Sólo más adelante, si el BA no se ha derrumbado, y si parece haberse consolidado la normalización –Brasil–, el peso directo de la ortodoxia y de las Fuerzas Armadas va disminuyendo a la vez que se va expandiendo la tecnocracia civil y aumentando su peso relativo en un aparato estatal que, además se ha ido diferenciando y extendiendo cada vez más sobre la sociedad.” (O'Donnell, 1982:306).

<sup>48</sup> Luiz Bresser-Pereira es un economista y sociólogo brasileño que viene desempeñándose como profesor de la FGV desde 1959, siendo actualmente profesor emérito. Ha sido miembro del CEBRAP desde su fundación. Fue presidente del Banco de San Pablo entre 1983 y 1985, en plena transición a la democracia. Ocupó brevemente el cargo de Ministro de Hacienda durante la Presidencia de José Sarney. Luego, fue Ministro de Administración Federal y Reforma del Estado durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, presidente del CLAD y miembro de su Comité Científico.

<sup>49</sup> En particular de Galbraith (1974 [1967]) y Touraine (1973 [1969]) y las teorías desarrolladas en el grupo Socialismo o Barbarie.

“estado tecnoburocrático”, en el capitalismo dependiente subdesarrollado se constituía un “estado tecnoburocrático capitalista dependiente” (Bresser-Pereira, 1977-b). A partir de la experiencia brasileña, Bresser-Pereira entendía que no sólo era un estado que expresaba una alianza de clases entre la tecnoburocracia (tanto la pública como la privada), la burguesía nacional y las multinacionales, sino que era al mismo tiempo un estado “planificador”<sup>50</sup>, “productor” y con tendencia al “autoritarismo militar”<sup>51</sup>. Si bien, los casos de Brasil y Argentina aparecían como casos típicos, todos los estados latinoamericanos habían desplegado con mayor o menor grado de penetración una “tecnoburocracia estatal desarrollista”<sup>52</sup>.

#### **1.4. La cuestión de los expertos en la democratización latinoamericana: el problema del ascenso de los economistas y el “olvido de los expertos en administración” en la investigación sociológica**

El proceso de democratización sudamericano iniciado a fines de los años 70 y comienzos de los 80 con la apertura democrática en Perú, Ecuador y Bolivia, continuaría posteriormente con Argentina, Brasil y Uruguay en los 80, y, finalmente, Chile en 1990. El retorno del régimen democrático fue concomitante con la crisis de la deuda externa y con las recursivas crisis de balance de pagos y del financiamiento del sector público y la consecuente “década perdida” del crecimiento latinoamericano. Los nuevos gobiernos no solo tuvieron que afrontar los desafíos de la consolidación democrática y de lograr cerrar el ciclo de las intervenciones militares. Al mismo tiempo debieron atender los desafíos del estancamiento y aún del deterioro del desarrollo

<sup>50</sup> “La creencia en la superioridad del planeamiento es inherente al propio ser del tecnoburócrata. Este – sea él ingeniero, economista o técnico de administración – será siempre un administrador de organizaciones burocráticas. El Estado es para él una gran organización burocrática a ser administrada. Y la propia sociedad es también ella un sistema a ser administrado. Los sistemas automáticos de control de la economía a través del mercado y el mecanismo de precios pueden ser útiles, más subordinadamente. La administración es la verdadera razón de ser del tecnoburócrata.” (Bresser-Pereira, 1977-b: 152)

<sup>51</sup> Bresser-Pereira trató de plantear que en sus grandes rasgos su concepción del Estado Tecnoburocrático Capitalista Dependiente era similar al EBA de O'Donnell. Finalmente, terminó aceptando que la teoría de O'Donnell había ganado mayor aceptación en la comunidad intelectual. “Todavía en los '70, como investigador del Cedes, Guillermo desarrolló la idea del “Estado burocrático autoritario”, un concepto que se volvió paradigmático en América Latina. Explicó la lógica de los regímenes militares como consecuencia de la “profundización del capital” que estaba ocurriendo en la región, después de que la sustitución de importaciones de bienes manufacturados de consumo se agotara y se volviera necesario invertir en grandes empresas de capital intensivo. No era ésta mi interpretación. Para mí esos regímenes se situaban en el marco de la Guerra Fría y transcurrieron de la reacción de las clases dominantes a la radicalización política provocada por la Revolución Cubana, pero los trabajos de Guillermo abrieron camino a una crítica del autoritarismo que entonces fue muy importante para las naciones latinoamericanas.” (Bresser-Pereira, Ideas que movieron al Mundo, Diario Página 12, 2/12, Buenos Aires).

<sup>52</sup> La “paradoja argentina” (el país con más alto desarrollo económico que no era una democracia política) hizo centrar el interés de O'Donnell en los países más “modernos” (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, todos “estados burocrático autoritarios” para 1976). Pero, no dejaban de existir otras paradojas como México (una democracia con partido predominante) o Perú (una autocracia militar modernizante y nacional popular). Las largas explicaciones “ad hoc” sobre estos casos en O'Donnell (1972-a) mostraban los límites del enfoque. En la perspectiva de Cardoso y de Bresser-Pereira, México era claramente un estado modernizante, tecnoburocratizado y de limitada democracia política. Y, Perú mostraba todos los signos de la típica tecnoburocratización desarrollista. Las extensas referencias de Bresser Pereira (1977-b) a otros casos como Venezuela, Colombia, Ecuador o Bolivia y sus estados planificadores, productores y desarrollistas, de democracia política pactada o con fuerte presencia de las fuerzas armadas, eran, desde esta perspectiva, un indicador fuerte de una “tecnoburocratización” que había comenzado o se verificaba también en los estados nacional populares o desarrollistas latinoamericanos.

socioeconómico de los sectores populares. Pero, sin duda, la agenda pública se construyó principalmente alrededor de las cuestiones estructurales derivadas del endeudamiento, la inflación y el déficit financiero del sector público<sup>53</sup>.

Una característica notoria de las nuevas democracias sudamericanas, en particular en Argentina y Brasil, fue la importante participación de los científicos sociales y economistas de las instituciones de investigación y asistencia técnica de los años 60 y 70 en los primeros gobiernos democráticos. Destacados expertos del IDES, el CEDES y el CISEA tuvieron una participación privilegiada en el gobierno de Raúl Alfonsín en Argentina<sup>54</sup>. Y, los miembros del CEBRAP, participaron de la transición democrática brasileña en la última etapa del gobierno militar desde el Partido Socialdemócrata Brasileiro. Ocuparon posiciones legislativas y ejecutivas en la transición y formaron parte de los distintos equipos ministeriales de los primeros gobiernos democráticos. Finalmente, Fernando Henrique Cardoso fue elegido presidente de Brasil entre 1995 y 2002.

Distinto fue el caso chileno. Luego del golpe militar de 1973, los miembros más destacados del ILPES que habían formado parte del gobierno de Salvador Allende, fueron encarcelados y/o partieron al exilio. Para el retorno de la democracia en Chile, una nueva generación de profesionales de la economía y otras ciencias sociales, que también contaban con financiamiento de la cooperación internacional, surgida de ambientes académicos<sup>55</sup> o de centros de pensamiento vinculados a los partidos políticos democráticos y que participaron de los gobiernos de la Concertación a partir de 1990<sup>56</sup>, ocupó el rol experto que anteriormente habían tenido los miembros de ILPES en el gobierno socialista de 1970.

---

<sup>53</sup> Para un análisis crítico sobre los efectos del fracaso de las políticas de industrialización en México y Brasil en los 70, sobre las consecuencias de la desindustrialización provocadas por las dictaduras en Chile y Argentina, y la sustitución de la agenda de desarrollo industrial por una agenda ortodoxa monetarista, ver Hirschman (1987).

<sup>54</sup> Para la participación de los expertos de estas instituciones y de otros grupos de intelectuales de la Sociedad Argentina de Análisis Filosófico o del Club de Cultura Socialista en el gobierno de Raúl Alfonsín, ver Elizalde (2009), que además contiene una importante bibliografía sobre los recientes estudios historiográficos sobre intelectuales y distintos tipos de profesionales, incluidos los de las ciencias sociales, en la actividad política y gubernamental argentina.

<sup>55</sup> En especial el caso de Ricardo Lagos. Autodefinido como un independiente de izquierda en los años 60 y habiendo sido en particular un académico de la Universidad de Chile, tuvo escasa participación en el gobierno de Allende. Luego, del golpe militar fue Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales con sede en Buenos Aires, a donde se refugiaron una parte importante de los intelectuales de FLACSO-Santiago de Chile. Luego fue consultor del PNUD y dirigió a su regreso a Chile en 1978 el Programa Regional de Empleo de Naciones Unidas hasta 1983. Luego, se convirtió en miembro del Partido Socialista, integró los distintos gobiernos de la Concertación hasta ser elegido presidente de Chile en el año 2000.

<sup>56</sup> Particularmente el caso de Alejandro Foxley. Vinculado a la Democracia Cristiana, en 1978 funda el CIEPLAN que pasó a convertirse en el principal centro de pensamiento del partido. Obtuvo financiamiento para sus investigaciones económicas y de política social del PNUD, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la banca multilateral, ambiente donde Foxley desarrolló una importante trayectoria (BID, Banco Mundial y FMI). Foxley y el CIEPLAN formularon de manera decisiva el contenido del programa de gobierno de la Concertación durante la década del 90. Fue ministro de hacienda, presidente de la Democracia Cristiana y senador. Luego fue canciller en la primera presidencia de Michelle Bachelet.



El caso del rol de la nueva generación de expertos en los gobiernos de la Concertación chilena, es relativamente similar a los casos mexicano, venezolano y boliviano. Una generación más joven de expertos con amplia formación académica incluido posgrados en EEUU y Europa, que forman parte del partido de gobierno, que habían asumido posiciones de izquierda en su juventud adentro del propio partido (PRI, Acción Democrática, MNR), que se organizan en centros de pensamiento del partido y que asumen la nueva agenda de la crisis de endeudamiento externo, la crisis fiscal, el agotamiento del modelo estatal y económico desarrollista y la apertura de los mercados como principales cuestiones que debieran ser abordadas<sup>57</sup>.

Este nuevo patrón de influencia de los expertos de alto nivel en la década de los 80 se construyó a partir de políticas públicas que respondían a esta nueva agenda: democracias que debían afrontar el ajuste monetario, fiscal y de la deuda soberana<sup>58</sup>. Aún, sociólogos como Cardoso o expertos en administración pública como Bresser-Pereira asumieron roles de formuladores y ejecutores de políticas económicas durante este período. Los economistas del IDES, el Instituto Di Tella, el CEDES y el CEBRAP fueron miembros relevantes de los equipos ministeriales de la transición democrática en Brasil y la Argentina<sup>59</sup>. Aquellos expertos más orientados a las cuestiones de política y

---

<sup>57</sup> Típicamente, el caso de Raúl Salinas de Gortari en México. Economista de la izquierda de la juventud del PRI a principios de los años 70, se hace cargo en la década del 80 del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del partido, creado en la década del 30. Allí convocó a un nuevo grupo de jóvenes economistas formados en EEUU y formula las bases de la política económica del partido y de su propio período presidencial a partir de 1987. Entre los miembros de dicho núcleo experto se destacan Pedro Aspe, responsable de la política económica de Salina y Ernesto Zedillo, posteriormente presidente de México.

También, es el caso de los hermanos Sánchez de Losada durante el último gobierno de Víctor Paz Estensoro en Bolivia (1985-89), fundador del Movimiento Nacionalista Revolucionario y líder de la Revolución Boliviana en 1952. Gonzalo (Goñi) Sánchez de Losada, afiliado desde 1951 al MNR, fue el ejecutor de las políticas de orientación al mercado de Paz Estensoro. Luego, fue presidente de Bolivia entre 1993 y 1997. Nuevamente elegido en 2002, debió abandonar el gobierno en 2003 por la reacción popular a las políticas de ajuste fiscal y a la difusión de los proyectos de venta del gas boliviano a través puertos chilenos, reacción denominada la Guerra del Gas. Su hermano Antonio (Tony), fue el Contralor General de la República entre 1982 y 1992. Impulsó la adopción e implementación de ley de administración financiera y control, que es uno de los antecedentes más importantes de las reformas de administración financiera de los años 90.

Sobre el caso de los jóvenes economistas de ADECO que implementaron la política económica Venezuela en 1989 en la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, ver Corrales (1997).

<sup>58</sup> No todos se involucraron de modo práctico en esta agenda, como fue el caso de Guillermo O'Donnell. Ampliamente consultado por los nuevos gobiernos de Brasil y la Argentina, al inicio de las transiciones, en los años 80 y 90, luego se dedicó principalmente a caracterizar el patrón de institucionalización democrática y las debilidades que generaba la influencia de las políticas pro mercado en dicho patrón de institucionalización. Conservando su amistad personal y su capacidad de interlocución intelectual, se alejó progresivamente de las posiciones de política práctica de sus antiguos colegas del CEDES y el CEBRAP. De todos modos, es necesario recordar que O'Donnell, desde sus estudios de posgrado en EEUU, había dejado casi definitivamente toda aspiración de ocupar cargos políticos o de alto nivel tecnocrático y solo en escasas ocasiones aceptó contratos como experto. Antes de la beca otorgada por la Fundación Ford, en cambio, había sido un importante dirigente de la juventud universitaria de raíces católicas, se había desempeñado como funcionario del Banco de la Nación Argentina y había ocupado brevemente el cargo de subsecretario de defensa durante la presidencia de transición de José María Guido.

<sup>59</sup> Entre los argentinos, importa destacar a Juan Sourrouille (CEDES), Adolfo Canitrot (CEDES, Instituto Di Tella), Pablo Gerchunoff (CEDES, Instituto Di Tella), Mario Brodersohn (Instituto Di Tella), Roberto Frenkel (CEDES), Roberto Lavagna (IDES), José Luis Machinea (IDES) y el mismo Aldo Ferrer (IDES). Sourrouille, un experto en planificación formado en el ambiente de la CEPAL, antes de ser el ministro de economía, había sido el primer secretario de planeamiento de Alfonsín. Canitrot, Brodersohn y Frenkel habían formado parte del grupo de economistas que discutieron ampliamente con O'Donnell su teoría del estado burocrático autoritario. En el caso brasileño, importa destacar el papel de José Serra que acompañó toda la trayectoria de Cardoso en el ILPES, en el CEBRAP, en la constitución del partido socialdemócrata y en los equipos ministeriales de su presidencia, particularmente como ministro de planificación y presupuesto. Fue gobernador del estado de San Pablo, presidente del PSDB y candidato presidencial, perdiendo las elecciones con Luiz "Lula" Da Silva.

administración pública en general ocuparon posiciones relevantes en dichos gobiernos en áreas muy diversas de política pública<sup>60</sup> o en áreas de reforma administrativa<sup>61</sup>. Sin embargo, en general, los expertos en reforma administrativa no lograron ocupar la posición de poder relevante que tuvieron los economistas<sup>62</sup>. En el caso mexicano, los economistas desplazaron al rol cumplido por los expertos del INAP en el campo de la política administrativa<sup>63</sup>.

A partir de la segunda mitad de los años 90, la sociología y otras ciencias sociales que trataron los procesos sociales y políticos latinoamericanos comenzaron a investigar el problema del “*poder asumido por los economistas en los nuevos gobiernos surgidos de la democratización*”<sup>64</sup>. Esta nueva producción sociológica sobre el poder asumido por los economistas en las democracias sudamericanas tuvo una significativa diferencia con respecto a la producción de los años 60 y 70. En general tendió a ser elaborada por una nueva generación de sociólogos y científico sociales, formados generalmente durante la democracia, y cuya producción ha sido de *naturaleza eminentemente académica*. Es decir, producida en los sistemas nacionales universitarios o de investigación científica, ahora en un contexto de continuidad del funcionamiento de los regímenes democráticos. Esta *nueva generación de científicos sociales*, sin perjuicio de haberse involucrado en las controversias públicas generadas por las políticas económicas de control de la inflación y el déficit financiero del sector público, del refinanciamiento de la deuda soberana, de la liberalización de los mercados y del nuevo patrón de intervención del estado, tuvieron una *escasa participación en acciones o desempeños profesionales en instituciones vinculadas a la asistencia técnica o la consultoría experta*, a diferencia de la generación de los años 60 y 70.

Estas investigaciones han permitido tener una caracterización precisa de cómo los políticos y distintos actores sociales o internacionales (FMI, banca multilateral, organismos de la cooperación, gobiernos del capitalismo avanzado, corporaciones

---

<sup>60</sup> Tales los casos en el área de política exterior de Dante Caputo y Jorge Sábato, ambos del CISEA.

<sup>61</sup> No solo Bresser-Pereira en Brasil, sino también Jorge Roulet (CISEA) y Oscar Oszlak (CEDES) en Argentina.

<sup>62</sup> Bresser-Pereira dejó el cargo de ministro de administración y reforma del estado, hacia la finalización de la primera presidencia de Cardoso. Oszlak y Roulet dejaron el gobierno de Alfonsín entre 1985 y 1986. Para los detalles de la pérdida de posiciones de estos expertos, ver Gaetani (s/d) para el caso brasileño y Camou y Soprano (2007) para el caso argentino.

<sup>63</sup> De hecho, Ernesto Zedillo fue durante un período, Presidente del Consejo Directivo del CLAD, promovido por el gobierno de Salinas de Gortari. El INAP en México y los INAP estatales son organizaciones no gubernamentales formadas por funcionarios y ex funcionarios. Por lo tanto, estuvo siempre a cargo de miembros del PRI, aún durante el período de las presidencias del Partido de Acción Nacional (2000-2012). Su capacidad para influenciar en las políticas administrativas ha sido escasamente relevante a partir de la década del 80. Distinto es el caso de Costa Rica, donde los expertos en administración como Wilburg Jiménez Castro o Leonardo Garnier han seguido teniendo relevancia en materia de planeamiento y administración en Costa Rica y en el CLAD, a pesar del paulatino ascenso de las políticas de orientación al mercado.

<sup>64</sup> Heredia (2015), donde se trata el caso argentino, contiene la mayoría de la producción bibliográfica más significativa en esta tendencia de investigación.

multinacionales, banca global) comenzaron a otorgar al “saber experto” de los economistas una función “irremplazable” en la consolidación democrática y en la solución de “cuestiones” de índole económica. En particular, un saber asociado a la resolución de las crisis de endeudamiento, de la alta inflación o la hiperinflación y de los problemas del financiamiento del crecimiento económico con las que debieron tratar los nuevos gobiernos democráticos<sup>65</sup>. Este interés también se extendió a la influencia de los economistas en la transformación de las políticas económicas en otros países con régimen democrático pactado, como Venezuela, o de partido predominante, como México<sup>66</sup>.

Esta nueva producción intelectual, que continúa hasta el presente, ha venido tratando varios problemas de alto interés sociológico. En primer lugar, ha vuelto a reponer en la investigación el problema de la “tecnocracia” y de los “expertos”, ahora durante el período de la democratización latinoamericana<sup>67</sup>. En particular, estas investigaciones han llamado la atención de cómo los economistas fueron adquiriendo creciente influencia y poder en los gobiernos, pero particularmente en los partidos políticos de base popular que participaron del juego democrático con posterioridad a las dictaduras militares y con la creciente adopción de políticas orientadas por liberalización de los mercados (Domínguez, 1997). Incluso, hasta resultar en situaciones donde los economistas se convirtieron en jefes de partido, candidatos presidenciales o incluso presidentes en la consolidada democracia latinoamericana<sup>68</sup>.

En segundo lugar, ha puesto en consideración el “saber de los economistas” como un saber asociado al manejo de las “técnicas económicas” o de las medidas de política que permitieran sortear situaciones de desequilibrio macroeconómico que a su vez comprometían la convivencia social. En este sentido, el conocimiento experto de los economistas ha sido investigado como un saber capaz de producir realidades y de

---

<sup>65</sup> En el caso chileno, el problema de investigación consistió en caracterizar cómo los economistas de la Concertación dieron continuidad a las políticas macroeconómicas de la dictadura pinochetista como parte del proceso de transición y consolidación democrática. Particularmente, a partir de las investigaciones de Montecinos (1997).

<sup>66</sup> Sobre el cambio en las orientaciones analíticas de los economistas académicos en México incluidos los economistas que alcanzaron un nivel importante de poder en el PRI como Pedro Aspe o Ernesto Zedillo, ver Puyet Anyul (1993).

<sup>67</sup> La reconsideración del problema de la “tecnocracia” como consecuencia del “ascenso de los economistas” es particularmente significativa en las investigaciones llevadas a cabo en Chile. Ver, especialmente, Silva (1997) y (2006), Joignant (2009) y Dávila Avendaño (2010).

<sup>68</sup> El neologismo acuñado por Domínguez (1997) para los casos de Domingo Cavallo en Argentina, Fernando Henrique Cardoso en Brasil, Alejandro Foxley en Chile y Pedro Aspe en México es el de “technopols”, traducido al castellano como “tecnopolíticos”. Sin embargo, para los fines de esta tesis, es necesario señalar que la expresión aparece por primera vez en castellano diez años antes en Matus (2007 [1987]). Matus sostenía la necesidad en América Latina de construir un estamento “tecnopolítico” de alto nivel alrededor de los líderes democráticos que dotaran de alta capacidad de procesamiento técnico pero también político a las decisiones presidenciales. Por el contrario, Domínguez utiliza el concepto para caracterizar a los economistas que luego accedieron a roles de liderazgo político. No hemos encontrado evidencia de que Domínguez haya tenido en cuenta la obra de Matus.

transformar la realidad social (Camou, 1997). Por lo tanto, un saber que más que sometido a “pruebas de carácter académico” pasa a estar sometido a “pruebas de resolución de problemas” y que se “justifica” en un contexto pragmático y no de investigación (Heredia, 2015). En tal sentido, se ha estudiado cómo las ideas económicas van evolucionando en relación con las cuestiones que han sido problematizadas en el marco de la convivencia colectiva. Más aún, los economistas y la evolución de sus teorías o ideas económicas han moldeado, para estas investigaciones, el proceso colectivo social y político de percepción de los problemas y de identificación del rango de opciones técnicas con que puede contar la política económica para resolverlos.

Estas investigaciones han sido relevantes al rastrear de manera detallada el nuevo ensamblaje de ideas que se produjo en la búsqueda de soluciones a los problemas complejos de la economía de los países latinoamericanos. Han permitido reconstruir las fuentes más o menos “ortodoxas” de las ideas económicas puestas en práctica y que pueden vincularse con las ideas y prácticas de los “ajustes” propios de los ciclos contractivos de los 50 a los 70 de las etapas desarrollistas o burocrático autoritarias. Pero, también han permitido conocer con cierta precisión cómo las ideas de los economistas más “heterodoxos” y “desarrollistas” se reconfiguraron para poder hacerse cargo de problemas como la inflación, la crisis del endeudamiento y los problemas de la inversión y el crecimiento. Estas investigaciones han permitido superar la idea de que las políticas inauguradas por los economistas en el período democrático se han tratado de una simple adopción del ideario neoliberal. Y han logrado describir la nueva “heterodoxia” económica construida para lograr consensos sociales de que los problemas estaban siendo efectivamente manejados.

Estas reconstrucciones han caracterizado a los antiguos y nuevos “centros” de experticia económica donde se nuclearon los economistas que ascendieron en la etapa democrática. Algunos de estos “centros” de ascenso de los economistas estaban constituidos por las instituciones de investigación y asistencia técnica “desarrollistas”, que, como hemos visto, también nucleaban a científicos sociales y expertos en administración. Otros, en cambio, eran nuevos “centros” creados en los años 70, que estaban financiados por empresarios, que habían adoptado en general una posición “ortodoxa” y estaban conformados exclusivamente por economistas. La nueva corriente de investigación sociológica sobre estos institutos de investigación y formación

surgidos en los 60 y los 70<sup>69</sup> y una producción más bien ensayística sobre la influencia de los “think tanks” en los años 90 y en el 2000<sup>70</sup> han renovado de este modo el interés y la investigación sobre los “centros” donde se nuclean los expertos en general y los economistas en particular<sup>71</sup>.

El interés por el “ascenso de los economistas”, su influencia técnica y política y su participación decisiva en la adopción de políticas públicas que reconfiguraron realidades sociales, económicas y políticas, pareciera haber hecho perder relevancia a las investigaciones sobre otros tipos de expertos como los especialistas en planificación, presupuesto y administración. Se ha generado un cierto consenso sociológico: los economistas constituyeron, hasta principios de la década del 2000, el principal tipo de red experta que reconfiguró las realidades sociales en América Latina. A diferencia de las investigaciones de los años 60 y 70, se produjo un relativo “*olvido de los expertos en administración*” en la investigación sociológica latinoamericana, especialmente en los últimos quince años.

Incluso, ha surgido toda una corriente de investigaciones sociológicas que, a partir del creciente interés por el “ascenso de los economistas”, también se han dedicado a investigar la influencia de otro tipo de expertos (Morresi y Vommaro, 2011). Pero, una vez más, se trata de “expertos en políticas sociales” y los “asistentes sociales” (Vommaro, 2011; Perelmitter, 2011), los “abogados expertos en derechos humanos” (Vecchioli, 2011), los “expertos en reformas educativas” (Nardacchione, 2011), los “diplomáticos” (Rizzo, 2015). Los “expertos en administración” no se han constituido en objeto de investigación.

---

<sup>69</sup> Para el caso argentino, ver Heredia (2015) y para el caso mexicano, ver Puchet Anyul (1993). Heredia se detiene además para el caso argentino en los centros financiados por empresarios como el CEMA o el IERAL de la Fundación Mediterránea.

<sup>70</sup> Para un ejemplo de este tipo de estudios para el caso de los centros de pensamiento en Argentina ver, Uña, Lupica y Strazza (2010).

<sup>71</sup> Estas investigaciones sociológicas sobre los economistas, los centros de investigación o “think tanks” a los que pertenecían y pertenecen, sobre las ideas económicas que se fueron reconstruyendo o que se volvieron hegemónicas y sobre la influencia que sus ideas tuvieron en la construcción de la realidad económica y social con posterioridad a la transición democrática, revelan orígenes teóricos diversos. Para una exposición sobre la influencia de diversas teorías de las ciencias sociales norteamericanas en estos estudios, ver Camou (1997). Otra fuente de influencia significativa ha sido la sociología francesa. Tal como señala sugerentemente Heredia (2015), estas investigaciones sobre los expertos y los economistas se hallan entre “el campo” y las “redes”, haciendo alusión a la influencia de las teorías de Pierre Bourdieu y a los sociólogos de la ciencia de Centro de Sociología de la Innovación de la Escuela de Minas de París, que se han autoidentificado como formuladores de la Actor Network Theory (ANT). Por ejemplo, para una investigación reciente sobre la tecnoburocratización de la clase dirigente chilena con el aparato teórico de Bourdieu, ver Joignant (2012). No es aquí el lugar para tratar el modo en que los denominados estudios sociales de la ciencia o de la ciencia y la tecnología han contribuido a este nuevo estilo sociológico. Como señalamos anteriormente, una bibliografía que permite reconstruir esta línea de investigación sociológica incluye Bloor (1976), Latour y Woolgar (1986 [1979]), y Bijker, Hughes y Pinch (1987). Para aspectos conceptuales, epistemológicos y metodológicos fundamentales de esta corriente ver, Latour (1983), Callon (1986), Callon (1987), Law (1998), Latour (2008: [2005]) y Law (2007). Para la influencia de esta corriente en la sociología de los economistas y sus capacidades para producir la realidad económica, ver especialmente Callón (1998) y (2006). *Nótese que a diferencia de Bourdieu y su escuela de sociología que se desarrolló especialmente en la universidad, los teóricos de la ANT surgieron de una de la “Grandes Escuelas” de Francia de donde surge una importante proporción de ingenieros de alto nivel para las grandes empresas y el estado francés.*

Nos es este el lugar para indagar el *peso* de las distintas razones que provocaron este *olvido*, pero si tal vez el momento de formularlas. Una de las razones posibles es que las cuestiones y las acciones de reforma administrativa de mayor alcance permanecieron fuera del debate y de las controversias públicas. *Si se hace un inventario de las reformas administrativas más importantes de los años 90, ninguna de ellas mereció el nivel de controversias y debate público como el que provocaron las políticas económicas*<sup>72</sup>. Reformas como la implantación de sistemas de administración financiera, la implementación de sistemas de carrera administrativa del funcionariado público incluido un estamento gerencial de la administración, el rediseño institucional de la administración central, descentralizada y empresarial, la instauración de nuevos sistemas control de la ejecución presupuestaria y las políticas públicas, la digitalización de procedimientos y el gobierno electrónico, la reforma de los sistemas de compras gubernamentales o la creación de organismos de regulación y control de servicios públicos privatizados<sup>73</sup> no alcanzaron nunca un tratamiento en la prensa o en el debate político y social<sup>74</sup> como las políticas antiinflacionarias, de ajuste del gasto público, de renegociación de la deuda soberana o de privatización de empresas y servicios públicos.

Por el contrario, *cuando ciertas cuestiones han cobrado un alto nivel de controversia pública y de prensa, han movilizado actores y han generado redes de experticia que construyeron o adoptaron doctrinas profesionales de actuación, implementado actividades de consultoría, contribuyendo a instalar la problemática y finalmente participando en la construcción de marcos legales y agencias públicas, entonces estos temas si han sido materia de investigación sociológica*. Tal es el caso de

<sup>72</sup> El antecedente más importante en reflexionar de modo sistemático la interrelación que existe entre la agenda de debate público democrático, el papel de la prensa moderna y las cuestiones a ser tratados por los sociólogos y los científicos sociales fue Dewey (1954 [1926]).

<sup>73</sup> Nos abstenemos aquí de hacer referencia a las reformas de administración financiera que es motivo de esta tesis. Sobre las reformas del servicio civil en América Latina y con actualizada bibliografía a fines de la década del 2000, puede consultarse Oszlak (2009). También Bonifacio (2004). Para las reformas de los modelos institucionales de la administración central, descentralizada y empresarial, ver Oszlak y Malvicino (2000). Sobre las reformas de los sistemas de control interno y externo de la ejecución presupuestaria y las políticas públicas y la introducción de la auditoría de gestión y el control social, ver Moreno (2016) y también Consejo Científico del CLAD (2000). Sobre las reformas del sistema de compras públicas chileno (probablemente el más innovador de América Latina), la reforma del servicio civil chileno, la implementación de indicadores de desempeño y la estrategia de gobierno electrónico en Chile, ver Sepúlveda Toro (2006). Sobre la cuestión de la puesta en funcionamiento de órganos de control de servicios públicos privatizados, ver López (2007) para el caso argentino y Saravia (2004) para un análisis comparado con el caso brasileiro.

<sup>74</sup> Ciertamente, esta ausencia de debate público y de prensa de la misma magnitud que las políticas económicas, es un patrón general que no deja de tener excepciones. En el caso argentino, durante las décadas del 2000 y 2010 tomó formato de debate público la actuación y los informes de auditoría de gestión, ambiental y de las privatizaciones producidos por la Auditoría General de la Nación. En particular, las vinculadas a la contaminación medioambiental y a la regulación de la calidad del servicio, cumplimiento de los contratos e inversiones de las concesiones de los ferrocarriles metropolitanos. También, el movimiento indigenista boliviano que culminó con la asunción de Evo Morales criticó con igual fuerza la denominada Ley de Participación Popular que instauró 311 municipios en Bolivia y la Ley de Administración Financiera y Control (denominado en la jerga política y periodística boliviana como la Ley SAFCO), considerándolas como parte de las denominadas “leyes malditas” de la gestión “neoliberal” de Sánchez de Losada. Del mismo modo, durante el año 2015, la campaña electoral argentina y las publicaciones de prensa instalaron la problemática de la discrecionalidad en la designación de personal público y la ausencia de una regla de reclutamiento. Sin embargo, estas controversias no han generado aún un tratamiento sociológico sistemático de estos casos.

las cuestiones de la “corrupción” y la “transparencia” y su relación con los expertos en “corruptología” como puede verse en Pereyra (2013). O los casos de expertos en “derechos humanos”, “políticas sociales” o “reformas educativas”, como los compilados en Morresi y Vommaro (2011).

Otra razón de relevancia que pudo haber provocado el “olvido” de la sociología latinoamericana sobre las reformas administrativas y los expertos que las llevaron a cabo es la relativa *hegemonía del “enfoque institucionalista” en el análisis de las reformas administrativas*. El “enfoque neoinstitucionalista” se caracteriza por analizar cómo las reglas formales e informales, que generan incentivos a los actores políticos, económicos y sociales para comportarse de cierto modo maximizando sus intereses, afectan el funcionamiento económico y los resultados sociales. A partir de Banco Mundial (1997), el “neoinstitucionalismo” pasó a ser un enfoque ampliamente promovido por la banca multilateral. Desde este enfoque y bajo este impulso, economistas y politólogos han venido buscando llegar a conclusiones de cómo las “instituciones” vigentes podían generar ayudas u obstáculos para las reformas de mercado. En particular, para las reformas que pasaron a denominarse de modo generalmente aceptado como “reformas de segunda generación”, entre las cuales se incluía a las reformas administrativas<sup>75</sup>. En gran medida, este enfoque aún continúa vigente en los reportes y análisis de las reformas administrativas financiados por la cooperación multilateral<sup>76</sup>. En la práctica, podría señalarse que muchos analistas “neoinstitucionalistas” constituyeron y constituyen en sí mismos una red de expertos que han contribuido a instalar una particular perspectiva analítica y de reforma administrativa<sup>77</sup>. Y han contribuido a que los sociólogos y otros científicos sociales

---

<sup>75</sup> Para una revisión del modo en que fue evolucionando la idea de “reformas de segunda generación” y la aplicación del “neoinstitucionalismo” al análisis de estas reformas ver Acuña y Tomassi (1999). No todas las denominadas “reformas de segunda generación” son exclusivamente reformas del aparato administrativo del estado. Entre las reformas administrativas habitualmente incluidas se destacan las reformas de los modelos organizacionales e institucionales de la administración pública, las reformas del servicio civil, la introducción de indicadores de desempeño para organizaciones y servidores públicos, la implementación de la capacidad regulatoria del estado sobre los mercados y los servicios públicos, entre las más destacadas. Hacia fines de la década del 90 se empezó a considerar a las reformas de los sistemas de administración financiera como parte de este tipo de reformas. Otras apuntan a profundizar las reformas de mercado o las reformas de determinadas políticas públicas en los sectores de educación, salud y ciencia y tecnología. Paradójicamente, esta idea de “dos generaciones de reformas” es cronológicamente una simplificación y no cuenta con sustento fundado en fuentes historiográficas. De hecho algunas de estas reformas que han pasado a comprenderse como “reformas de segunda generación”, tales como la reforma de los sistemas de administración financiera en Bolivia y Argentina y la reforma del sistema de carrera administrativa en Argentina fueron concomitantes con las primeras políticas económicas pro mercado.

<sup>76</sup> Particularmente, Stein et al. (2006) es un claro ejemplo de la adopción por el BID de la perspectiva neoinstitucionalista. Para un caso de análisis institucional aplicado a las reformas de los sistemas de compras públicas, ver Rozenwurcel y Beschinsky (2011), en un trabajo financiado por la cooperación canadiense.

<sup>77</sup> En la adopción del “enfoque neoinstitucionalista” por parte del Banco Mundial, tuvieron amplia influencia Stephan Haggard y Robert Kauffman, expertos del Banco Mundial. En pleno proceso de reformas económicas, destacaron el papel que le cabe a la burocracia pública, a los expertos administrativos y a los “planificadores” en los procesos de liberalización llevados a cabo por los economistas. Sostuvieron tempranamente que “(...) frecuentemente se descuida el hecho de que muchas reformas, aún las que tienen por objetivo la expansión de las fuerzas del mercado, necesitan de capacidades administrativas y técnicas escasas en países en

entendieran a las reformas administrativas posteriores a los 90 y a los expertos que los llevaron a cabo como adscriptos al ideario pro mercado.

De hecho, esta asociación de ideas sobre la íntima vinculación entre las reformas pro mercado de primera y segunda generación y las reformas administrativas, generó *una perspectiva analítica crítica en muchos científicos sociales que tendió a ocultar las particularidades de las fuentes doctrinarias e ideológicas y la práctica real de los expertos que pusieron en marcha las reformas administrativas*. Estos enfoque críticos han partido de la idea de que *todas* las reformas administrativas de los 90 estaban directamente o estructuralmente asociadas a las reformas pro mercado del denominado “Consenso de Washington” (Williamson, 1990)<sup>78</sup>. O, incluso, que poco de nuevo existía en las ideas generadas en el denominado “Consenso post Washington” (Stiglitz, 1998) o en el neoinstitucionalismo o en el neoweberianismo institucionalista. Para estas perspectivas, las reformas de gerencia pública o del servicio civil o las reformas institucionales u organizacionales o de la administración financiera han estado directa o indirectamente vinculadas a las ideas, a los procesos de reforma y a las redes de reformistas neoliberales (Vilas, 2010 [2001])<sup>79</sup>. Desde estos enfoques, los reformistas administrativos, impulsores de las “reformas gerenciales”, no significaban más que una reedición de las clásicas contradicciones entre el poder de los tecnócratas de la reforma

---

desarrollo: personal de nivel medio y bajo con educación adecuada; entrenamiento especializado de funcionarios técnicos y de alto nivel; y capacidad para la recolección de información, su procesamiento y comunicación (...) países con más alta capacidad tecnocrática y administrativa tienen una gama de opciones mayor, ya que pueden combinar más adecuadamente la política de liberalización con una intervención estatal de apoyo y tienen la capacidad de explorar respuestas más heterodoxas. Obviamente no se puede presumir que todos los tecnócratas sean defensores de la liberalización. La mayoría de los gobiernos se caracterizan por divisiones entre los “economistas” y “planificadores” que prefieren la intervención estatal para alcanzar objetivos de desarrollo. Aún donde se adoptan medidas relativamente ortodoxas, gobiernos administrativamente más capacitados están en condiciones de enfrentar reformas más sofisticadas, o implementarlas mediante formas más complejas” (Haggard y Kaufman, 1995: 358-60).

Ambos expertos, contribuyeron también a la adopción por parte del Banco Mundial de las ideas de Peter Evans. Evans (1995 [1992]) desarrolló el concepto de “autonomía enraizada” de la burocracia de los estados desarrollistas del capitalismo tardío de Extremo Oriente. Y, posteriormente investigó el rol de la fracción neoliberal de la burocracia coreana en la declinación del estado desarrollista en Corea (Evans y Ha-Joon Chang, 2000). Los trabajos de Haggard, Kaufman y Evans revirtieron la doctrina del Banco Mundial sobre la necesidad de contractualizar al personal público y de reducir el estamento burocrático. A partir de Banco Mundial (1997), el organismo pasó a promover la necesidad de una burocracia meritocrática de carrera y a reducir la presencia de técnicos expertos contratados. De hecho, el Banco Mundial financió investigaciones de Evans. Ver particularmente, Rauch y Evans (1999-a) y (1999-b). Como se señaló anteriormente, Evans inicia sus actividades de investigación a fines de los años 70 y principios de los años 80, desde la perspectiva neomarxista y neoweberiana que, influenciada por el pensamiento de O'Donnell y Cardoso, se desarrolló en el Research Planning Committee on States and Social Structures del Social Science Research Council. Para este programa de investigación, ver particularmente Skocpol (1989 [1985]). La teoría de la burocracia enraizada fue influyente en múltiples investigaciones sobre distinta áreas como el Sudeste Asiático, Brasil, Argentina, y se extendieron posteriormente a análisis comparados a nivel global. Ver, entre otros, Amsden (1985), Sikkink (1993), Schneider (1999 [1998]), Henderson et. al (2003) Dahlström et al (2011). Estas investigaciones no solo trataron la relación entre weberianismo burocrático y desarrollo industrial, sino también sus vinculaciones con la evolución de las tasas de pobreza o los niveles de transparencia pública. Posteriormente, el modelo de Evans se ha complejizado al ofrecer su propia versión del enfoque neoinstitucionalista (Evans, 2005) e incorporando las variables democráticas y de mercado (Evans, 2003) y la cuestión del “capital social” (Evans, 1997), como otras dimensiones a ser incluidas en los estudios institucionales sobre el desarrollo.

<sup>78</sup> John Williamson redacta la primera versión del “Consenso de Washington” a partir de sus experiencias como consultor del Banco Mundial y del BID en las primeras reformas pro mercado latinoamericanas de fines de los años 80 y principio de los años 90. Su primer “paper” tuvo la intención de sintetizar las ideas vigentes en el gobierno norteamericano y la banca multilateral sobre las reformas pro mercado en América Latina. En Williamson (1996) recuerda esta situación y niega haber sido, en consecuencia el autor de un “consenso” sino simplemente el redactor de un “paper” que intentó sintetizar las ideas que se fueron volviendo generalmente aceptadas. Para una exposición completa del “Consenso”, ver Williamson (1990).

<sup>79</sup> Sobre esta línea de pensamiento, puede consultarse también Vilas (2000).



administrativa (ahora, la reforma gerencial), la burocracia y los políticos en el nuevo contexto de las reformas neoliberales (Thwaites Rey, 2001). Y, por lo tanto, para estas perspectivas no existen diferencias significativas entre los “tecnócratas” de la reforma económica y los de una reforma administrativa (dominada por el criterio del “ajuste fiscal”) que impulsan estos cambios desde posiciones ocupadas en el aparato estatal o desde consultoras expertas (Campione, 1997).

Esta identificación de las reformas administrativas de los años 90 con las reformas económicas pro mercado ocultan algunos constantes significativas. En primer lugar, que *muchas de las redes expertas que participaron de modo directo en los procesos de reforma administrativa o que actuaron como consultores o formuladores de doctrina experta de la reforma del aparato estatal, en general no tenían un ideario neoliberal*<sup>80</sup>. Luego, que algunas de las reformas más significativas de los 90 como la de los sistemas de administración financiera, aún cuando luego pasaron a ser promovidas como “reformas de segunda generación” por la banca multilateral, encuentran sus *orígenes en la tradición técnica de la planificación y el presupuesto promovidas por CEPAL/ILPES* y fueron llevadas a cabo por redes de expertos poco vinculados al ideario de la reforma neoliberal<sup>81</sup>. O que en otras ocasiones, ciertas reformas como las de carrera administrativa, fueron llevadas a cabo por *expertos nacionales formados en el ambiente de instituciones, como los Institutos Nacionales de Administración Pública, originadas en las etapas de la “administración para el desarrollo”*.

---

<sup>80</sup> Aquí resulta significativo destacar principalmente a la red conformada en torno al CLAD en la segunda mitad de los años 90. Bajo la presidencia de Bresser-Pereira en el Consejo Directivo, el CLAD buscó una síntesis entre su anterior tradición de “administración para el desarrollo” y las nuevas perspectivas de reforma administrativa impulsadas por la doctrina de la “nueva gerencia pública”. Esta perspectiva, respondía también al interés de Bresser-Pereira por dar legitimidad internacional al enfoque de reforma administrativa que estaba llevando a cabo en Brasil. En este período (Bresser-Pereira, 1998 [1997]) sostuvo que la crisis del estado desarrollista tecnoburocrático latinoamericano requería una reforma gerencial similar a las encaradas en el capitalismo avanzado con la crisis del estado de bienestar (también tecnoburocrático). Y, postuló la necesidad de reformas que tendieran a la constitución de una alta gerencia pública seleccionada por concurso u otros métodos de selección, abiertos al sector privado, que corrigiera las rigideces propias de las burocracias propias del modelo de servicio civil (aquí se diferencia parcialmente de Evans), que no cayera en los métodos de contratación de expertos administrativos propias de la etapa militar, que estuviera responsabilizada por resultados y además comprometida con las reglas democráticas y los derechos republicanos ciudadanos. En esta perspectiva, la reforma gerencial permitiría que las reformas estatales necesarias por los procesos de globalización no fueran de naturaleza neoliberal. Para una síntesis de sus ideas en esta etapa, ver Bresser-Pereira (1999). Esta una obra, que más allá de sus aportes analíticos sobre la evolución del estado, la administración y la tecnoburocracia pública a nivel global, latinoamericano y brasileño, constituye un esfuerzo de reflexividad del papel del propio Bresser-Pereira como Ministro de Administración y Reforma del Estado durante un período de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Además, para una crítica de Bresser-Pereira al “Consenso de Washington” y su enfoque neoestructuralista de la crisis fiscal latinoamericana ver Bresser-Pereira (1991), que en parte constituye un explicación del modelo económico que pregona desde que fue ministro de hacienda del Presidente Sarney. Recientemente, Bresser-Pereira ha complementado estas ideas con una perspectiva neodesarrollista de la administración, la burocracia pública y el desarrollo económico. Ver particularmente, Bresser-Pereira (2005) y (2007).

A la salida de Bresser-Pereira de la presidencia del Consejo Directivo, el CLAD constituyó un Comité Científico conformado por expertos que adscribían a ideas y redes de la socialdemocracia: el propio Bresser-Pereira, Nuria Cunill (experta chilena radicada en Venezuela y miembro del cuerpo estable del CLAD), Leonardo Garnier de Costa Rica, Oscar Oszlak y Joan Prats y Catalá (director del Instituto Nacional de la Administración Pública de España durante la presidencia de Felipe González). El intento de síntesis entre el pensamiento socialdemócrata, las nuevas ideas sobre la gerencia pública y el tipo de estado y administración que promovían para América Latina, se expresa en Consejo Científico del CLAD (1998).

<sup>81</sup> Este es particularmente el caso de los expertos vinculados en torno a la Asociación Iberoamericana de Presupuesto (ASIP) con sede en Venezuela y luego en Argentina y que es tratada en esta tesis.

En consecuencia, este “olvido de los administradores” en la investigación sociológica no parece condecirse con las transformaciones de los sistemas y dispositivos administrativos que se produjeron durante los años 90 en América Latina. Ni los enfoques neoinstitucionalistas ni los enfoques neomarxistas críticos, que desde distinto ángulo asocian las reformas administrativas de los 90 al “Consenso” y al “Post Consenso de Washington”, permiten caracterizar adecuadamente la naturaleza y efectos de los procesos de reforma administrativa. Por cierto, tampoco lo permite la propia producción reflexiva de los mismos expertos en reforma administrativa. Un tipo de enfoque de investigación similar al que han merecido los “economistas” pareciera hacerse necesario para comprender el papel de los expertos en administración. *La construcción de sistemas administrativos requiere investigaciones sociológicas que permitan caracterizar estas actuaciones que han sido solapadas en el debate público y académico con las controversias y las investigaciones sobre las reformas económicas y el “ascenso de los economistas” y contribuido al “olvido de los administradores”.*

## CAPITULO II

# LA GENESIS DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA: DOCTRINAS DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO, REDES DE EXPERTOS Y ETHOS TÉCNICO DESARROLLISTA

### 2.1. Sobre las doctrinas administrativas y el ethos técnico experto: discusiones en la sociología, la epistemología y las ciencias de la administración

A partir de fines de la década del 50 y principios de los años 60 se fue constituyendo en América Latina una *red de expertos* en planificación, presupuesto y reforma administrativa para el desarrollo, que construyó y compartió una *doctrina* común. La construcción y difusión de esta doctrina fue, en gran medida, un resultado de la interacción entre los nuevos ministerios o consejos u organismos de planificación y los organismos de formación de técnicos nacionales<sup>82</sup> con los organismos y los centros de la cooperación internacional.

La acción de estas organizaciones, que difundieron a lo largo de América Latina las técnicas del planeamiento, el presupuesto y la administración para el desarrollo, dio lugar a lo que puede caracterizarse como una “comunidad epistémica” internacional en el sentido señalado por Haas (1992)<sup>83</sup>. Una red internacional de profesionales de reconocida experticia y competencia en un dominio particular (en este caso, *el planeamiento, el presupuesto por programas y la administración para el desarrollo*) y que reclamaron para sí poseer un conocimiento autorizado sobre este dominio. Aunque pertenecían a distintas disciplinas profesionales de origen, compartieron un conjunto de creencias y principios de carácter normativo sobre el planeamiento, el presupuesto y la administración que les proveían de modos comunes de pensamiento racional orientados por los mismos valores. Compartían, además, creencias sobre las causas de ciertos procesos y los modos de intervenir sobre los mismos y asumían criterios de validez

---

<sup>82</sup> En América Latina, se dieron distintos formatos para las instituciones responsables del planeamiento: Ministerio de Planeamiento en Brasil, Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) en Chile o el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) o el Consejo Federal de Inversiones (CFI) en Argentina. A lo largo de esta tesis, se destaca en particular el papel que le cupo al CFI en sus contribuciones al pensamiento sobre la planificación del desarrollo, en la difusión de instrumentos técnicos de programación y presupuesto y en la formación de expertos. *Lamentablemente, se carecen de investigaciones sistemáticas por parte de las ciencias sociales sobre el papel del CFI desde su creación en 1959 hasta mediados de los años 70, período de su mejor desempeño.*

<sup>83</sup> No es la primera vez que, al igual que en esta tesis, se considera a la red de profesionales nucleados en torno de CEPAL/ILPES como una “comunidad epistémica” en el sentido de Haas (1992). Ver, por ejemplo, Villamizar (2012). Sin embargo, una vez más, el paper trata de la “comunidad epistémica” de los economistas de CEPAL/ILPES y no de los expertos en planeamiento, presupuesto y administración.

intersubjetiva para consolidar un cierto cuerpo de conocimiento. Y estuvieron involucrados en las mismas vocaciones de acción pública relativas a ciertos problemas que, entendían, requerían de sus competencias profesionales para alcanzar objetivos de bienestar colectivo<sup>84</sup>, entendido en este caso como el objetivo del “desarrollo”.

Desde esta perspectiva analítica, las “comunidades epistémicas” comparten cierta *fe* y ciertas *creencias* en la verdad y la aplicabilidad de ciertas formas particulares de conocimientos o de verdades específicas. La concepción de Haas y colaboradores refleja parcialmente la noción de “paradigma” en Kuhn (1971 [1962]): “aquello que comparten las comunidades científicas”, específicamente una “matriz disciplinar” y “ejemplares”. Un conjunto de “generalizaciones” y “modelos” al que se cree verdadero y ciertas “formas ejemplares” de llevar adelante y replicar investigaciones y resolver problemas de investigación, por analogía o reglas de semejanza<sup>85</sup>. Sin embargo, la noción de “comunidad epistémica” en Haas se diferencia de la noción de “comunidad científica” en Kuhn, ya que se trata de comunidades de expertos en cierto dominio práctico de las políticas estatales y de carácter interdisciplinario y no de comunidades de investigación de una disciplina científica específica<sup>86</sup>. Mientras que para Kuhn, las “comunidades científicas” comparten paradigmas, para Haas las “comunidades epistémicas internacionales en políticas públicas”, comparten “principios normativos, generalizaciones causales, y conocimiento compartido y validado por consenso”<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Estamos parafraseando aquí la definición de Haas (1992) porque permite caracterizar adecuadamente a la red latinoamericana de expertos en planeamiento, presupuesto y administración para el desarrollo constituida en los años 60. Si bien la definición de “comunidad epistémica” es utilizada por Haas y colaboradores, en el famoso número colectivo de la revista *International Organization*, para tratar cuestiones de coordinación en el campo de las políticas exteriores y de las negociaciones internacionales, sus fundamentos de sociología del conocimiento y epistemológicos son consistentes con los utilizados en esta tesis. Por otra parte, es necesario tener en cuenta aquí que esta red experta fue constituida a partir del movimiento internacional orientado a impulsar la modernización y el desarrollo de América Latina, promovido principalmente por EEUU, la ONU y la OEA. Como es habitualmente señalado y reconocido tempranamente en CEPAL (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 1963), la Carta de Punta del Este de 1961, que instituyó por iniciativa norteamericana la denominada Alianza para el Progreso en el marco de la OEA, fijó al “desarrollo” como meta para los países latinoamericana y a los “programas nacionales de desarrollo de largo plazo” como principal instrumento técnico (OEA, 1967). Previamente, desde el discurso presidencial inaugural del Presidente Truman en 1949 (Roig, 2008), la cuestión del desarrollo-subdesarrollo se configuró como parte de la agenda internacional y de la agenda política de los denominados “países subdesarrollados”. Se ha considerado, además, a este discurso como la motivación política principal que da origen a la corriente norteamericana, y luego occidental, de “sociología de la modernización y el desarrollo” (Knöbel, 2003).

<sup>85</sup> La “Postdata: 1969” de Kuhn (1971 [1962]) constituye el intento de precisión de la definición más logrado frente a las críticas de la primeras versiones de la utilización del término “paradigma”. Para una revisión del filósofo e historiador de la ciencia de estas críticas y un análisis sobre esta reflexión realizadas en un simposio de 1969 ver Kuhn (1979 [1974]) y Suppe (1979 [1974]).

<sup>86</sup> En cualquier condición, nótese que una “comunidad epistémica” en el sentido de Haas comparte una “matriz disciplinar” (generalizaciones causales y modelos mentales sobre el dominio de experticia) y “ejemplares” compartidos de cómo resolver problemas prácticos de políticas públicas.

<sup>87</sup> No es momento aquí para caracterizar la epistemología “constructivista social limitada” que cree en el avance progresivo del conocimiento de la realidad a las que adscriben Haas y colaboradores, fundada especialmente en Laudan (1977). O, sus diferencias con Popper (1977 [1959]), Kuhn (1971 [1972]) o las perspectivas sociológicas de la ciencia de Bloor (1976) o Latour y Woolgar (1986 [1979]).

Sin embargo, aquí preferiremos sostener que lo que una *red de expertos en administración pública* construye y comparte es una *doctrina administrativa*. Esta decisión requiere la fundamentación que sigue a continuación.

Un conjunto de preguntas recurrentes se ha presentado siempre en la historia de la producción intelectual de lo que ha llegado a denominarse como la “ciencia de la administración”, la “ciencia de la administración pública” o la “ciencia de la organización”. ¿Cuál es el estatus cognoscitivo de la producción intelectual de aquellos que se dedican a esta “disciplina”? ¿Constituye una disciplina científica? ¿Trata esta disciplina de la naturaleza de los dispositivos o diseños organizacionales que permiten alcanzar el mejor desempeño? ¿Sus recomendaciones prácticas están fundadas en el conocimiento científico? ¿O, por el contrario, se trata, más bien, de un espectro de prácticas profesionales de aquellos que actúan en las organizaciones que son sometidas cada tanto y regularmente a cierta generalización, que intenta fundarse en cierta teoría científica, política o filosófica, para proceder, a su vez, a producir recomendaciones de mejor administración? ¿Los contenidos de la formación académica de los administradores públicos, no debieran estar más bien orientados por las necesidades de la organización política y de los valores que ella expresa, en vez de pretenderse una teoría científica de la administración? ¿No constituyen estos contenidos interdisciplinarios el verdadero alcance de la formación académica de todo administrador?<sup>88</sup>

Sin perjuicio de estos recurrentes interrogantes y de las permanentes controversias que han suscitado, no es menos cierto que un conjunto de productos intelectuales sobre la administración, la administración pública, la administración de empresas o la organización reclaman para sí el estatus de teorías científicas (Ramió y Ballart, 1993). Sin embargo, aún sigue resonando la crítica de Simon (1946): mucha de esta producción intelectual se caracteriza por constituir un conjunto de “proverbios” o recomendaciones sobre cómo mejorar la eficacia de la administración. Y que, a pesar de

---

<sup>88</sup> Estas preguntas y el debate que provocan han sido recurrentes en el campo de las disciplinas administrativas y carece de sentido aquí recorrer los hitos del mismo desde el siglo XVIII hasta el presente. Para un artículo reciente sobre esta histórica controversia, ver Rutgers (2016). Generalmente, se considera al premio nobel de economía Herbert Simon como el representante más importante del reclamo por una “ciencia de la administración” que se fundamente en el método científico. Desde 1945 criticó las teorías clásicas de la administración de las primeras décadas del siglo y su escaso apego a la producción clara de hipótesis sobre el diseño organizacional y el desempeño, que estuvieran fundadas en la investigación empírica sistemática. Ver, Simon (1947). Simon se consideraba a sí mismo como adscripto a la epistemología del positivismo lógico. Contrariamente, la postura de entender a la administración pública como un conjunto de prácticas reales al servicio de las orientaciones políticas e ideológicas del estado, y en las que debían ser formados los administradores, puede consultarse en Waldo (1955), quien siempre sostuvo la imposibilidad epistemológica de una “ciencia de la administración”. Simon y Waldo junto con Robert Dahl mantuvieron una controversia sobre esta cuestión a principios en 1952 en la *American Political Science Review*.

su reclamada científicidad, están escasamente fundados en una construcción lógica de la teoría y una investigación empírica sistemática sobre el diseño de dispositivos administrativos y organizacionales y su respectivo desempeño.

La influencia de las epistemologías postpositivistas ha renovado este debate en la década del 90. Hood y Jackson (1997 [1991]) sostuvieron que la *toda* la literatura sobre administración, en general, y sobre administración pública, en particular, se compone básicamente de “*máximas*” (“*proverbios*” diría Simon), muchos de ellas consistentes con el sentido común. El tipo de argumento propio de la literatura sobre administración pública consiste básicamente en este tipo de “*máximas*” (que los autores denominan “*doctrinas*”) que intentan “justificarse” en ciertas razones (a partir de alguna teoría o de la apelación a ciertos valores o normas vinculados con ciertos “hechos”)<sup>89</sup>. Toda “argumentación administrativa” no puede probarse en su verdad o falsedad. En tanto constituyen una “retórica”, los argumentos administrativos y su formato, simplemente son más o menos aceptados o rechazados por otros (otros expertos en administración, los administradores prácticos, los políticos). Ciertos conjuntos de preceptos administrativos relativamente coherentes entre sí y fundados en teorías, valores, normas y hechos razonables constituyen las grandes “filosofías administrativas”.

Las argumentaciones administrativas (las máximas y sus justificaciones) suelen ser ambiguas y ubicuas para lograr persuadir a otros en su aceptación. De ese modo, pueden ser aplicadas en distintas situaciones y percibidas como correctas por públicos distintos. Responden además a un principio de simetría que vincula la máxima administrativa con un contexto social más amplio. El principio de simetría opera como una solución lingüística donde simétricamente muchos miembros de una organización y de públicos más extensos perciben una solución a diversos “problemas” más generales. Por ello, las “argumentaciones administrativas” suelen utilizar “*metáforas*” y “*ficciones*” como parte del lenguaje y del discurso. De esta manera, provocan razonamientos por analogía en diversos sujetos apelando al sentido común. Aún más, las “argumentaciones administrativas”, generalmente presentan los intereses y valores particulares de los que producen la literatura administrativa tal como si fueran “bienes públicos”, convirtiendo su propio “interés profesional” (como expertos en

---

<sup>89</sup> Cómo los propios autores tienden a reconocer, su reconstrucción de las “doctrinas administrativas” en tanto “máximas justificadas a partir de ciertos hechos, normas y valores” responde al tipo de argumentos caracterizados por Toulmin (2007 [1957], 132:145).

administración) en una forma de definir el interés general. Por regla, utilizan ejemplos selectivos en su apoyo, descartando, *desacreditando* y minimizando hechos, normas, valores y justificaciones que se le opongan. Y logran su aceptación, “suspendiendo la incredulidad”, definiendo el problema formulado y vinculándolo a una solución a partir del argumento. Por lo tanto, las argumentaciones administrativas “*triumfan*” unas sobre otras, en un proceso social en el que logran carácter de verdad incuestionable, desechando argumentos rivales como ideas anticuadas o “*herejías*”<sup>90</sup>.

Sin embargo, aquí propondremos nuestra propia definición de lo que entendemos por *doctrina administrativa* (en este caso *pública*).

Una *doctrina administrativa*<sup>91</sup> puede ser entendida como un conjunto de *ideas fuerza* (construidas, asociadas, transmitidas y compartidas por *redes de expertos en administración históricamente situadas*) sobre los *principios que deben orientar la administración y la gestión pública*, ensamblados a su vez con un conjunto de *representaciones*, (generalizaciones sobre las características de las organizaciones y sus desempeño) y con un conjunto de *recomendaciones de mejores prácticas*<sup>92</sup> y de *técnicas racionalizadoras* de las decisiones que, se supone, permiten la mejora de su producción y el logro de los fines últimos de la acción gubernamental. En este sentido, las doctrinas administrativas contienen ideas sobre el sentido, sobre la *finalidad última que debe tener la acción de gobierno* y, por lo tanto, *una cierta idea de justicia o bien común*.

Además, las doctrinas administrativas (especialmente sus representaciones de la administración, sus principios fundamentales, sus recomendaciones prácticas y sus técnicas asociadas) *pretenden estar fundadas en teorías administrativas, organizacionales, económicas, psicológicas o sociológicas y aspiran a ser reconocidas en su fundamento técnico o científico*<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Christopher Hood y Michael Jackson son dos expertos en gestión pública ingleses que tuvieron un papel destacado en la difusión de las ideas de la doctrina de la denominada “nueva gerencia pública” en los años 90. La significativo de esta participación intelectual y práctica es que tempranamente caracterizaron a la “nueva gerencia pública” como un conjunto de argumentaciones administrativas y no como una “teoría científica” en el sentido del positivismo lógico. Para un revisión de la bibliografía principal sobre la “nueva gerencia pública”, un análisis crítico de Hood y Jackson (1997 [1991]) y una sofisticación del uso del modelo de Toulmin aplicado a la “argumentación administrativa, ver Barzelay (2001).

<sup>91</sup> La vinculación de las “doctrinas administrativas” con una idea de justicia que estamos definiendo aquí debe mucho al modo en que Boltanski y Chiapello (2002 [1999]) tratan la literatura sobre gestión empresarial posterior a los años 70 y a la reconfiguración de los argumentos justificatorios del involucramiento en la gestión por parte de los gerentes y a los nuevos sentidos del bien común en el capitalismo postfordista.

<sup>92</sup> Nótese que hasta aquí la definición que estamos ofreciendo sobre las “doctrinas administrativas” es relativamente similar a lo que Hood y Jackson (1997 [1991]: 57-62) denominan “filosofías administrativas”. Por el contrario, estos expertos denominan “doctrina administrativa” a cada uno de los argumentos de estilo toulminiano en los que se postulan soluciones prácticas de problemas administrativos.

<sup>93</sup> Las disputas generadas por esta histórica pretensión de las “doctrinas” producidas por la “ciencia administrativa” se disuelve a nuestro juicio a partir de los estudios de sociología de ANT. Preguntarse por qué parte de aquello que hacen los científicos o los

Las doctrinas no solo se estabilizan y se *transmiten en el ambiente universitario o de formación, investigación e innovación técnica*. También se *despliegan o reconstruyen y estabilizan en los procesos de puesta en práctica de tales ideas y dispositivos, en situaciones concretas en administraciones públicas específicas y en proyectos de cambio, reforma o implantación de técnicas administrativas, de gestión y decisión en las que intervienen las redes de expertos*<sup>94</sup>.

Por lo tanto, la prueba más importante por la que atraviesa toda doctrina administrativa para lograr volverse hegemónica durante algún período de tiempo entre una red experta y para otros actores, es cuando, por su carácter performativo, pasa de la *fase experimental o piloto de nuevos dispositivos administrativos* a lograr la construcción de *grandes sistemas administrativos complejos*<sup>95</sup>.

Los distintos *modos de comunicación o “inscripción”*<sup>96</sup> de la doctrina, en cualquiera de estas fases, pueden ser libros, manuales, materiales de cursos, informes de consultoría, esquemas conceptuales, gráficos o distintos modos de ejemplificación o visualización para otros expertos y para públicos más amplios<sup>97</sup>. El origen de este

---

tecnólogos es ciencia y qué parte es tecnología tiende a disolverse desde esta perspectiva. En la medida en que todas las formas en que los científicos y tecnólogos intentan transmitir sus ideas supone siempre la construcción de objetos transformando las realidades no solo en sus lugares propios de investigación y producción (laboratorios, talleres, gabinetes) sino provocando cambios en las asociaciones sociales, este problema se vuelve sociológicamente y epistemológicamente irrelevante. En este sentido, la caracterización sociológica y las consecuencias epistemológicas que tiene el abordaje adoptado aquí sobre la “doctrina/ciencia administrativa” es similar a la adoptada por Callon (1998, 2006) sobre la ciencia económica y su carácter “performativo”.

<sup>94</sup> A igual que en cualquier disciplina o tecnología, (en el sentido de Latour y Woolgar (1986 [1979]) desde la sociología y Hood y Jackson (1997 [1991]) desde la ciencia administrativa), las doctrinas administrativas tienden a estabilizarse durante un tiempo cuando algunos expertos logran convencer a otros en los ambientes universitarios o de organizaciones técnicas especializadas sobre alguna doctrina en particular, logrando su aceptación relativamente hegemónica durante cierto período. Pero, especialmente, al producir tecnologías administrativas que permiten resolver problemas provocando nuevas asociaciones donde múltiples relaciones semióticas se traducen a partir de las doctrinas y sus recomendaciones prácticas y técnicas. En estas resignificaciones producidas por la doctrina sobre las realidades administrativas y por las construcciones prácticas y técnicas que generan, se producen desplazamientos de relaciones entre organizaciones, instituciones, legislación, políticos, burócratas y otros actores sociales así como sobre técnicas administrativas preexistentes. En el sentido de la sociología de la ciencia y la tecnología de la ANT: un actor red. Este “ensamblaje” de “actantes” es lo que produce estabilizaciones haciendo aparecer a las doctrinas y los cuasi objetos que producen en “cajas negras” aceptadas como una realidad incuestionada por muchos (Latour, 2007). O pueden evolucionar hasta la construcción de un “gran sistema tecnológico” (Hughes, 1987). En lo que a esta tesis se refiere, desde fines de los años 50 hasta principios de los años 70, este fue el caso de la doctrina de CEPAL/ILPES del planeamiento, la programación, el presupuesto y la administración para el desarrollo. Y, luego, el proceso latinoamericano de elaboración conceptual de la doctrina de los “sistemas integrados de administración” y la posterior construcción de “sistemas integrados de administración financiera”.

<sup>95</sup> Estamos utilizando aquí la noción de *grandes sistemas administrativos complejos* a partir de Hughes (1987). Del mismo modo, la noción de pasaje de la prueba experimental a esta etapa de construcción social se funda en Latour (1983).

<sup>96</sup> En la ANT de Latour, Callon, Law y otros, los procesos y dispositivos de “inscripción” que utilizan los científicos y tecnólogos para convencer a otros pares y a públicos más amplios forma parte de uno de los aportes más significativos de sus desarrollos conceptuales. Para la ANT, mediante estos dispositivos no sólo los expertos convencer a estos distintos públicos del modo en que la realidad debe ser entendida. Constituye el instrumento más importante para darle competencias para transformar realidades más amplias, involucrar a los intereses de muchos y resolver problemas macro. Lo micro aislado en estos dispositivos de inscripción puede ser así comprendido por muchos de modo simplificado para que puedan enrolarse en una réplica social y una construcción que será de naturaleza macro. Pero, además, estos procesos de inscripción muestran el modo en que los científicos y expertos producen “pruebas de fuerza”: enrolando a muchos y convenciéndolos que la realidad puede ser entendida y transformada de la manera en que la inscriben. Nótese que la interpretación de Hood y Jackson (1997 [1991]) sobre el modo en que las “argumentaciones administrativas” son aceptadas, aunque menos sofisticado desde un punto de vista epistemológico, semiótico y sociológico, es consistente con la ANT.

<sup>97</sup> En la medida en que los métodos de “inscripción” no solo permiten convencer a otros expertos sino también a públicos más amplios, implican al mismo tiempo procesos de “traducción”. Los expertos, al producir “doctrina administrativa” mediante todos estos dispositivos, “traducen” el mundo para muchos. Según Law (1998: 69), en los procesos de “traducción”, “los actores (incluidas las colectividades) combaten para imponer a otros versiones de la realidad que definen (a) el número de esos otros, tanto



cuerpo doctrinario puede incluso deberse a la necesidad de ofrecer argumentos a favor de alguna técnica o solución práctica que se haya probado e implementado.

Es posible, además, encontrar *conexiones significativas entre la doctrina administrativa y el ethos del experto y las concepciones del bien común que justifican sus conductas*<sup>98</sup>. En la medida en que las doctrinas son construidas pragmáticamente por una red de expertos, son también *producto de orientaciones de valor moral o ideológico*. Y, a su vez, reconstruyen estas moralidades.

Este “*espíritu*” que se expresa en toda doctrina administrativa le otorga al experto un *conjunto de motivaciones y justificaciones sobre su involucramiento* en la construcción de las administraciones públicas (como dirigente, como funcionario de alto nivel, como consultor, como docente o instructor)<sup>99</sup>, que se enlaza con el *sentido moral* de su actuación individual. Pero, además, las doctrinas administrativas le otorgan un fundamento o *justificación ideológica* de este involucramiento en términos de *la contribución de su actuación a la construcción del bien común*<sup>100</sup>.

El *sentido moral personal o ethos del experto* sufre transformaciones constantes a lo largo de su vida y de su trayectoria o carrera<sup>101</sup>. Además, *el experto se encuentra permanentemente enfrentado a reconstruir un sentido coherente a su vida frente a los cambios en sus creencias ideológicas, a las diversas prácticas profesionales en las que se desempeñó y a las distintas situaciones y disputas en las que se vio involucrado*. En

---

naturales como sociales, que puede decirse que existen en el mundo, (b) sus características, (c) la naturaleza de sus interrelaciones, (d) sus respectivos tamaños y (e) sus posiciones con respecto al actor que intenta hacer la traducción”.

<sup>98</sup> La búsqueda de conexiones significativas entre “doctrinas” y “ethos” que estamos desarrollando aquí tiene, como notoriamente puede observarse, su origen en Weber (2011 [1920]). Podría objetarse esta fundamentación, dado que Weber ensaya una interpretación comprensiva de las conexiones entre el contenido de los escritos teológicos del primer protestantismo ascético con la “*espíritu del capitalismo*” o “*ethos*” o “*sentido general de conducción de la vida*” que se expresa en la ética del trabajo y la productividad propia del capitalismo de fines del siglo XVIII y el siglo XIX. Sin embargo, recuérdese que otros científico sociales han hecho alusión al sentido sagrado o religioso que subyace a todo tipo de sistema conceptual, aún en las disciplinas científicas modernas (Durkheim, 1992 [1912]), del sentido moral o sagrado que adquiere toda profesión o “*carrera*” en la modernidad y de las “*vocaciones*” a ellas asociadas a partir del proceso de formación científica y técnica (Hughes, 1958)) o del sentido mandatorio proverbial que caracteriza a la producción de la “*ciencia de la administración*” (Simon, 1947).

<sup>99</sup> Siguiendo en parte la tradición iniciada por Weber, Boltanski y Chiapello (2002 [1999]), sostienen que el capitalismo tiene necesidad de un “*espíritu*”, de una “*ideología*” que pueda justificar el compromiso con el sistema capitalista. Especialmente de aquellos que se ven involucrados en la construcción y dirección de la organización capitalista: los cuadros gerenciales. Y consideran que la “*teoría de la administración*” del período denominado clásico (1910-1960) ofreció esta justificación moral para el momento en que la gran corporación capitalista y su organización requirieron crecientemente de gerentes, cuadros intermedios y técnicos. Del mismo modo, entienden que la literatura de gestión empresarial de los años 90 ha venido ofreciendo las nuevas justificaciones ideológicas a partir de las reestructuraciones del capitalismo desde los años 70. En el mismo sentido, aquí estamos sosteniendo que las *doctrinas administrativas*, tal como las hemos definido, han ofrecido siempre la fuente de justificación moral e ideológica de los *expertos en administración pública*.

<sup>100</sup> Este doble papel de las doctrinas de gestión como fuente de justificación y motivación individual para el involucramiento de los cuadros en la construcción de las organizaciones (capitalistas) y su vinculación con una justificación de cómo esta construcción contribuye al bien común es señalado particularmente por Boltanski y Chiapello (2002 [1999]: 45).

<sup>101</sup> Este modo de entender el *ethos* experto, entendido como motivaciones de involucramiento fundadas en cierta idea de la moral individual y sus vínculos con la justicia colectiva que experimentan transformaciones a lo largo del tiempo, nos acerca más a la posición de Boltanski y Chiapello (2002 [1999]: 47). Distinto de Weber, que de modo típico ideal busca caracterizar “*modos generales de conducción de vida*” (“*Lebensführung*”) que permiten comprender conductas típicas y explicar sus conexiones significativas con ciertos órdenes económicos, políticos o administrativos. Sobre el concepto de “*Lebensführung*”, ver Weber (2011 [1920]: 64-67).

su discurso practicado en situaciones concretas a lo largo de su vida (verbal, escrito, graficado, en sus continuas reelaboraciones de su curriculum vitae, en toda reconstrucción autobiográfica íntimamente producida, escrita o provocada por el interrogatorio de un alumno, un periodista o un investigador) pueden encontrarse las inscripciones particulares y situadas de esta transformación permanente de su sentido moral. Y en ese discurso, se vuelve recurrente la apelación a las doctrinas administrativas en las que se ha enrolado o a las que ha contribuido producir, como fuentes permanentes de justificación moral y de reconstrucción autobiográfica<sup>102</sup>.

En consecuencia, la noción de *doctrina administrativa* que estamos aquí desarrollando tiene por finalidad intentar distintos momentos analíticos. En primer lugar, entender *el modo en las doctrinas provocan la constitución de y son producidas y compartidas por una red experta*. Luego, cómo *la puesta a prueba de la doctrina administrativa a partir de los dispositivos administrativos técnicos con los que se ensambla produce transformaciones organizacionales en las administraciones públicas, pero especialmente puede llegar a la construcción de grandes sistemas administrativos complejos*. Al mismo tiempo, cómo *toda doctrina administrativa expresa un “espíritu”, una cierta idea de la moralidad de la conducta del experto enlazada con ciertas ideas sobre el bien común*. Finalmente, cómo *el involucramiento de los expertos en su desempeño práctico (en particular cuando de la construcción de grandes sistemas administrativos se trata) puede ser comprendido también por los efectos que las doctrinas administrativas tienen como fuentes de motivación y justificación moral individual y de justificación ideológica en relación a cierta idea del bien común*.

## **2.2. Las Doctrinas del Planeamiento, el Presupuesto y la Administración para el Desarrollo en América Latina**

A partir de la creación de la CEPAL en 1949 y del ILPES en 1962, la multiplicación de los centros latinoamericanos orientados a la producción de marcos conceptuales y técnicas económicas y de planificación, programación, presupuesto y administración para el desarrollo, al asesoramiento a los gobiernos y a la formación de expertos produjo un largo corpus de literatura. Si bien el complejo institucional

---

<sup>102</sup> Como es conocido, esta permanente reconstrucción es lo que Bourdieu (2011 [1986]) denominó la “ilusión biográfica” y lo que motivó su crítica a las entrevistas en profundidad orientadas a obtener “historias de vida”. Sin embargo, aquí valorizamos al igual que Boltanski (2000 [1990]: 88-89) la importancia significativa de estos distintos tipos de “reconstrucción biográfica” (la “espontánea” del experto o la provocada en contexto de entrevista) para la identificación de las sucesivas justificaciones morales de la actuación del experto y sus vínculos significativos con ciertas ideas del bien común. Para una profundización de esta cuestión, ver Notas Metodológicas.

CEPAL/ILPES no fue el único centro de producción doctrinaria, ocupó una posición principal en el relevamiento y sistematización de las prácticas existentes, en la identificación de las experiencias más relevantes y en la atracción hacia su seno de expertos nacionales que habían participado de las primeras experiencias consideradas como modelos a seguir para los distintos países.

Recientemente se ha producido una revalorización del papel que le cupo a CEPAL/ILPES en esta producción, reeditando algunos de sus textos más significativos (Martner y Máttar, 2012)<sup>103</sup>. Sin embargo, este creciente interés del contemporáneo CEPAL/ILPES por recuperar este corpus<sup>104</sup> carece aún de una interpretación de su contenido ideológico-moral, de cómo este se vinculó con los dispositivos conceptuales y técnicos que producía y promovía, y de cómo se ensamblaba colectivamente una red de expertos a escala latinoamericana que producía y compartía esta doctrina.

Un análisis extensivo de dicha literatura permite sin embargo realizar un ensayo de interpretación de este proceso en varias de sus distintas dimensiones<sup>105</sup>.

### **2.2.1. El desarrollo latinoamericano como ideología de y para los expertos: un modelo regional de entender el bien común**

Las recientes reconsideraciones sobre los usos del término “desarrollo” por parte de científicos sociales, expertos, políticos y organismos multilaterales desde su irrupción múltiple a partir de fines de los años 40 han recalcado su carácter “polisémico” e “incuestionado” y por tanto la necesidad de realizar una crítica de estos usos (Roig, 2008).

Por el contrario, aquí entenderemos que este tipo de uso del término “desarrollo” por parte de la red de expertos economistas, sociólogos, y en planeamiento, presupuesto y administración era lo que precisamente permitía que configurara un difuso y complejo

---

<sup>103</sup> Martner y Máttar (2012, 8) consignan que el “Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha publicado más de 2.500 documentos institucionales, la mayoría solo disponibles en papel. Existen además cientos de documentos, publicaciones y ediciones especiales de trabajos del ILPES en coediciones con casas editoriales y textos y materiales de apoyo a los programas de capacitación”. Se ha producido recientemente un catálogo completo en Besa (2012) y se ha procedido a digitalizar y hacer accesible en la web una porción muy importante de esta producción que ha sido sumamente valiosa para esta investigación.

<sup>104</sup> Ver particularmente, Di Filippo (2014) donde además se señalan las principales etapas históricas de la institución y sus expertos principales.

<sup>105</sup> La selección de las piezas doctrinarias analizadas aquí se realizó a partir de las respuestas de Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón sobre aquellos textos que más habían influido en su formación inicial en materia de planificación y presupuesto por programas y luego en materia de sistemas integrados de administración. Estos primeros señalamientos permitieron luego identificar otras piezas doctrinarias significativas, a partir de referencias cruzadas en la literatura. Este análisis de las referencias cruzadas ofició a su vez de control de la relevancia que dichas piezas tenían en el marco del corpus general doctrinario e identificar a los expertos y centros más relevantes en el proceso de producción conceptual y técnica. Ver Notas Metodológicas.

*ideal de bien común* para miembros provenientes de distintas disciplinas. Y que este ideal difuso también les permitía el ejercicio de la influencia para con políticos, militares, burocracias, instituciones públicas y aún para públicos más amplios.

En el caso latinoamericano, la influencia del complejo CEPAL/ILPES tuvo un peso significativo en esta utilización polisémica en ambientes técnicos y políticos del término “desarrollo”. El “desarrollo” apareció en su origen como un *proceso de industrialización que debía ser inducido en América Latina para dejar su situación periférica en la división internacional del trabajo y aprovechar, de este modo, los beneficios del progreso tecnológico de alta productividad en beneficio de toda la población latinoamericana*:

“Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas (Prebisch, 1962 [1950]: 1)<sup>106</sup>.

El “desarrollo como industrialización” podía ser al mismo tiempo planteado como la “transformación de la estructura productiva interna”, el “acelerado crecimiento de la industria manufacturera”, “las inversiones en infraestructura que proveerían el capital social básico” o el “estímulo y protección a la producción nacional” (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 1963). O bien, podía entenderse como “crecimiento hacia adentro basado en la industrialización y en la sustitución de importaciones”, y a “la sustitución de importaciones como principal factor dinámico del crecimiento económico” en un marco de “la integración regional” de América Latina (ILPES, 1966-b). Progresivamente el ideal de desarrollo económico comenzaba a ser el de la “capitalización interna, el uso de los recursos y del vasto potencial del desarrollo de los países, la integración económica y el logro de elevadas metas de bienestar y empleo como resultado directo y normal del funcionamiento del sistema económico” (ILPES, 1966-a).

A partir de mediados de la década del 60, la significación del término “desarrollo” comenzó a incluir dimensiones sociales y políticas. El “desarrollo”

---

<sup>106</sup> Prebisch (1962 [1950]) es considerado como el primer esbozo de la teoría del centro y la periferia y de la teoría del deterioro de los términos del intercambio y el estrangulamiento externo, las principales contribuciones conceptuales de Prebisch a la “ciencia económica”.

entendido socialmente pasaba a ser comprendido como la “transformación social de América Latina”. Un “cambio social” necesario para superar las “precarias condiciones sociales” que afectan el desarrollo, como “la salud, la educación y la vivienda”. El “cambio en las condiciones de vida” pasó a considerarse parte del proceso de desarrollo, que debía ser entendido utilizando, además del análisis económico, el análisis sociológico. Porque “el desarrollo, la estructura productiva, el funcionamiento del sistema económico y el mecanismo de adopción de decisiones constituyen parte integrante de lo social, dependen del comportamiento y de las aspiraciones de determinados grupos y a la vez ejercen un efecto dinámico en la transformación de la estructura social” (ILPES, 1966-b). Por ello, el “desarrollo” pasaba a implicar también la necesidad de superar la “sociedad dual” existente en América Latina, sectores, áreas y sistemas de estratificación social “tradicionales”, incluidas situaciones de “marginalidad social”, que coexistían con las nuevas estructuras sociales y políticas “modernas”. Impidiendo la “renovación social, política y administrativa, que constituye el elemento esencial del desarrollo...” y evitando que se consoliden las “condiciones básicas favorables al cambio, la aparición en el escenario político de las masas populares, el surgimiento de los grupos empresariales modernos y la transformación de aparato administrativo y deliberativo producidos por la modernización del Estado con la consecuente creación e nuevos grupos técnico-burocráticos y políticos” (ILPES, 1966-a)<sup>107</sup>.

Ya para el fin de la década, el “desarrollo” era conceptualizado, asumiendo estas sucesivas incorporaciones conceptuales como un *proceso deliberado y políticamente orientado*:

“En síntesis, el concepto de desarrollo, concebido como proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material. (..) La posición adoptada implica, en consecuencia, la necesidad de examinar y buscar en la propia realidad latinoamericana y en las influencias que esta sufre, por el solo hecho de coexistir con sociedades desarrolladas, el proyecto de nación, las estrategias y políticas de desarrollo y las formas de organización que habrán de satisfacer las

<sup>107</sup> Esta incorporación a la doctrina de CEPAL/ILPES de la dimensión social del desarrollo se debió a la creciente integración de sociólogos para los equipos de la institución como José Medina Echevarría, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, José Nun, entre otros. En ILPES (1966-a) y (1966-b) ya se aprecian estas nuevas síntesis conceptuales aportadas por los sociólogos. El documento que da inicio a esta incorporación de las dimensiones sociales del desarrollo es Medina Echevarría (1963). Precisamente, en Cardoso y Faletto (1977 [1969]) se realiza un análisis de los distintos aportes que la sociología puede hacer a la comprensión de las dimensiones sociales y políticas del desarrollo, a partir de conceptualizaciones tales como “sociedad tradicional”, “sociedad moderna”, el par conceptual “comunidad sociedad”, “dualismo estructural”, “cambio social”, “efecto de demostración”, “dominación social”, hasta desarrollar la noción de “dependencia”.

aspiraciones de los grupos en cuyo nombre se realiza la tarea de desarrollo.” (Sunkel y Paz, 1973 [1970]: 38)

Al mismo tiempo, CEPAL/ILPES consolidaba un modelo genérico en materia de “políticas de desarrollo” que promovería a lo largo de la década. Fundado en el ideal difuso del “desarrollo” y estableciendo su vínculo con la planificación, CEPAL/ILPES pasaría a promover:

“... un conjunto de nuevas orientaciones de la política de largo y corto plazo, por medio del instrumento de la planificación. Los planes de desarrollo, apoyados básicamente en un extraordinario esfuerzo de ahorro interno y en la cooperación financiera y técnica internacional, se concebían como instrumentos para llevar a cabo amplios programas de mejoramiento social en los sectores de salud, vivienda y educación, así como por medio de la reforma tributaria y la reforma agraria. Esta última, conjuntamente con sustanciales inversiones en infraestructura y nuevos proyectos industriales, combinados con un gran esfuerzo para el incremento y diversificación de las exportaciones y con el avance de la integración latinoamericana, tendería a reanimar el crecimiento de la economía nacional y a impulsar un nuevo proceso de desarrollo, que en virtud de los programas y medidas de mejoramiento social, y de las reformas de estructura, permita beneficiar al conjunto de la población latinoamericana.” (ILPES, 1966-a).

Como puede comprenderse, esta evolución progresiva de los significados y usos del término “desarrollo” y su vínculo con la planificación, implicó distintos procesos de “enrolamiento” y “contra enrolamiento” y “desplazamiento”<sup>108</sup> de ideas teóricas y construcciones técnicas adoptadas o producidas por expertos de distintas disciplinas e ideologías y organismos técnicos nacionales o multilaterales. Se trató de la producción conjunta de una *teoría del desarrollo* en la que participaban *economistas, sociólogos, y expertos en planificación, finanzas públicas y presupuesto por programas*. Entre 1962 y mediados de los años 60, esta doctrina común podía cobrar significado tanto para expertos adscriptos a un *pensamiento desarrollista* originario como para aquellos que adscribían a posiciones políticas e ideológicas de *cambio radical* en el régimen político, la estructura de la propiedad, la propiedad estatal de los medios de producción, la

---

<sup>108</sup> Callon y Law (1998 [1982]) sostienen que, en los ambientes de producción científica y técnica, los científicos y tecnólogos van captando los intereses de los distintos miembros de una disciplina “imputando” y “traduciendo” el mundo, transformando los intereses de los otros al presentar los conocimientos o innovaciones técnicas que producen. Al enrolarse y contra enrolarse unos a otros en una misma manera de entender el mundo y las posibilidades de su transformación técnica, los comportamientos de los actores (los expertos en primer lugar pero también otros actores sociales y organizaciones) se desplazan y se transforman las relaciones de poder al producirse nuevas asociaciones sociales por fuera de los centros de producción científica y técnica.

reforma agraria, y la integración latinoamericana. Pero, para fines de la década del 60, la “ideología” del ILPES se había “desplazado” claramente a la izquierda<sup>109</sup>.

Sin duda, “Discusiones sobre Planificación” (ILPES, 1966-a)<sup>110</sup> puede ser considerado el mejor ejemplo de este giro de la concepción del ILPES sobre el “desarrollo” latinoamericano y su ensamblaje con los instrumentos técnicos que contribuyó a sistematizar, racionalizar y promover. Desde entonces ha sido considerado *el* texto doctrinario por excelencia, *la expresión más paradigmática de la producción analítica, propositiva y técnica del ILPES*. El texto recoge lo esencial la doctrina, la *metodología de construcción* (sistematizar la experiencia de la planificación y el desarrollo latinoamericano), los *debates ideológicos* en torno a la planificación, *el núcleo del dispositivo técnico de planeamiento económico, la programación operativa y el presupuesto por programas*, el análisis de *la situación del desarrollo latinoamericano en perspectiva de la teoría de la dependencia*, el rol asignado al *estado como planificador, productor e impulsor del cambio social*, y *las políticas económicas, sociales y de reforma de la estructura de dominación socioeconómica y política latinoamericana*<sup>111</sup> promovidas por el ILPES.

Se trataba de responder a las preguntas “sobre el por qué, el para qué y el para quién de la planificación”, y no sólo a sus aspectos de racionalidad formal. Porque,

“en su aspecto de racionalidad sustantiva, la planificación apunta directamente hacia esas cuestiones de fondo. Se enfoca a la problemática del conjunto de la sociedad y constituye el medio para la determinación de los objetivos últimos de la misma y de los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento” (ILPES, 1966-a: 28-29).

Bajo esta perspectiva, los economistas, sociólogos, expertos en planificación y empresarios modernos aliados con fuerzas populares (sindicatos y partidos políticos) debían formar parte de una:

---

<sup>109</sup> Franco (2015) recoge las siguientes afirmaciones del economista, y durante cierto período director de la división de capacitación del ILPES, Osvaldo Sunkel: “el desarrollismo había sido sustituido por el afán revolucionario. (...) Además, el clima sociopolítico latinoamericano en general había cambiado radicalmente. *Los alumnos ya no estaban interesados en la planificación del desarrollo económico, sino en la revolución*. A todos nos picó el bicho ése. Por ejemplo, yo también integré el grupo de gente que trabajó preparando el programa de la candidatura de Salvador Allende.”

<sup>110</sup> El documento es fruto de un Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento realizado en el ILPES en 1965. Para mostrar el modo en que el documento expresó la doctrina colectivamente producida, importa destacar que del mismo participaron Raúl Prebisch, Fernando Enrique Cardoso, Ricardo Cibotti, Benjamín Hopenhayn, Enrique Iglesias, Gonzalo Martner, Carlos Matus, José Medina Echavarría, Angel Monti, Osvaldo Sunkel, entre otros destacados economistas, sociólogos y expertos latinoamericanos en planificación y presupuesto por programas.

<sup>111</sup> Un dato notorio de ILPES (1966-a) en su edición por la editorial Siglo XXI, es que se omitieron diversos párrafos de la versión preliminar que se publica en Martner y Máttar (2012). En una de las secciones son eliminadas de la publicación de 1966, se consideraba a los procesos revolucionarios mexicano de la década del 10, boliviano de la década del 50 y cubano de 1959, como otras coyunturas políticas que habían permitido desplazar a los sectores de poder tradicional y avanzar en los procesos de modernización, desarrollo y cambio social.

“amalgama – sin que ello derive la disolución de unos en otros – entre las fuerzas básicas de renovación socio-política, que aseguran la racionalidad material, y la disciplina del pensamiento y de los métodos planificadores representados por los técnicos portadores de los instrumentos de la racionalidad formal” (ILPES, 1966-a: 31).

De modo muy explícito, el documento llama a superar la dicotomía entre “lo técnico y lo político”. Pero, no sólo se trataba de que el “planificador” adoptara una “racionalidad sustantiva”, una orientación hacia el cambio de las estructuras económicas y sociales tradicionales e injustas de América Latina. Se trataba de que se involucrara en la alianza con los sectores sociales modernizantes, empresariado moderno y sindicatos, con otros técnicos modernizadores (economistas, ingenieros) y que implementara mecanismos de “participación popular” en los procesos de planificación.

En ILPES (1969 [2012]) no solo se vuelve a insistir en la necesidad de superar la dicotomía “técnico” y “política”, “racionalidad formal” y “racionalidad sustantiva”. Se plantea una la necesidad de que los planificadores adquirieran un nuevo liderazgo:

“El liderazgo de planificación dentro de este contexto, revestirá formas flexibles y pragmáticas para aprovechar en función de los lineamientos de la estrategia de desarrollo, las coyunturas que se presentan.

El líder de la planificación deberá estar compenetrado de la imagen futura que la estrategia ha proyectado, y en función de ella se preocupará principalmente por la orientación del proceso más que de sus resultados cuantitativos inmediatos.

Dotados de todas estas características, los líderes de la planificación podrán participar en las funciones de gobierno, influyendo sobre los niveles que adoptan decisiones. De este modo, y una vez que el gobierno haya formulado la estrategia, les corresponde un papel dinámico en la movilización permanente para ejecutar los lineamientos de la estrategia en sus diferentes etapas.” (ILPES, 1969 [2012]: 137)

Y, además, hay un llamado al involucramiento político y gubernamental de los expertos en planificación:

“En realidad toda la tarea de afianzamiento de los sistemas de planificación exige a los responsables su incorporación al equipo político de gobierno. De esta manera, su actitud deberá ser flexible con respecto a los ajustes y cambios de tácticas que deberá realizar para ejecutar el plan. No debe perderse de vista que, dadas las situaciones cambiantes que ofrecen los países del área, importa más



defender la filosofía central del plan que aferrarse rígidamente a sus aspectos formales o parciales.”  
(ILPES, 1969 [2012]: 137)<sup>112</sup>

El experto en planificación tenía la exigencia de incorporarse a la política. Debía conjugar la técnica y la política. Era llamado por la doctrina a involucrarse en la política y los gobiernos. La doctrina era al mismo tiempo un ensamblaje de ideas sobre un cambio social necesario, que implicaban al mismo tiempo el mandato de involucramiento para los expertos<sup>113</sup>.

### **2.2.2. El planeamiento, la programación operativa y el presupuesto por programas como dispositivos para toda América Latina**

A pesar de las controversias que se suscitaron por el hecho de la incorporación de expertos de izquierda (particularmente economistas y sociólogos brasileños con posterioridad al golpe militar de 1964) o del creciente giro hacia el partido socialista y la figura de Salvador Allende de los expertos chilenos, el ILPES logró difundir sus ideas sobre el desarrollo y la planificación entre centenares de cursantes en sus actividades de formación y asistió técnicamente en planeamiento, programación y presupuesto a gobiernos latinoamericanos de *signos políticos e ideológicos muy distintos*. Gobiernos tan disímiles como el demócrata cristiano del presidente Frei y el socialista de Salvador Allende; el gobierno militar brasileño de 1964, en particular su Ministerio de Planeamiento y el estado de Minas Gerais; el Consejo Nacional de Desarrollo, el Plan

---

<sup>112</sup> Una característica de la construcción de la doctrina de CEPAL/ILPES es que la mayoría de sus documentos institucionales carecen de créditos de autoría individual. Sin embargo, tanto en (ILPES, 1966-a) como en ILPES (1969 [2012]) es posible, a nuestro juicio, rastrear el creciente giro de las ideas de Carlos Matus sobre la planificación.

Carlos Matus fue un economista chileno integrante de los equipos de CEPAL e ILPES, donde actuó al frente de la División de Asistencia Técnica. Fue un teórico de la planificación y en los años 60 desarrolló la metodología de los planes operativos anuales (POA) aplicados en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. Durante el gobierno de Salvador Allende, fue ministro de economía, presidente del Consejo de la Corporación de Fomento y Producción (CORFO) y presidente del Banco Central. Detenido durante dos años por la dictadura militar de 1973, se exilió posteriormente en Venezuela donde fallece en 1998. Fue asesor del gobierno venezolano y siguió vinculado como experto de Naciones Unidas y otros organismos multilaterales. En Venezuela, desarrolló una nueva perspectiva de la planificación, crítico de los modelos de CEPAL/ILPES, que denominó Planificación Estratégica Situacional. Radicado definitivamente en Venezuela, estuvo siempre vinculado a las redes internacionales socialdemócratas.

La superación de la dicotomía “técnica versus política”, la crítica a la racionalidad instrumental pura sin tener en cuenta la racionalidad sustantiva del “para qué” y el “para quién” de la planificación, la insistencia en la participación de actores sociales y políticos modernos y la participación popular en los proyectos, ya aparecen en estos documentos institucionales y serían constantes en el pensamiento de Matus. Su involucramiento político en los equipos de Salvador Allende coincide con su creciente crítica a las “proyecciones económicas de largo plazo”. La idea de que el planificador debe plantear “estrategias” viables políticamente y dar opciones “tácticas” a través de “programas y proyectos” operativos parece gestarse en estos momentos. Justamente, para el momento en que formó parte del gobierno de Allende, se publica Matus (1972), como un texto del ILPES, donde expone por primera vez de modo sistemático estas ideas. En el prólogo, no solo Prebisch destaca la influencia de Matus, sino su estilo de polemista. Una parte del contenido de Matus (1972) es el de ILPES (1969 [2012]), pero ahora con el crédito de su autoría.

<sup>113</sup> Nótese que en estas piezas doctrinarias es donde se produce el doble movimiento de definir un “bien común” y al mismo tiempo dar una justificación al experto para su involucramiento en los más altos niveles posibles de gobierno y con alto grado de involucramiento en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, estos documentos expresan claramente lo que Hood y Jackson (1997 [1991]) señalan cuando sostienen que las doctrinas administrativas producidas por los expertos hacen aparecer a su experticia y a los dispositivos técnicos que proponen y a los propios intereses particulares de los expertos como un “bien público”, como “interés colectivo”. Nótese también que al colocar a los expertos en planificación entre los agentes modernizadores técnicos, los “planificadores” adquieren condición de “grande” como señalan Boltanski y Thévenot (1999). La condición de aquellos que son capaces de argumentar a su favor que son portadores o representantes de alta escala en un ideal de bien común u “orden de grandeza”, vinculados con ciertos dispositivos técnicos u objetos del mundo, y que puede esgrimirse en todo conflicto o disputa.

de Desarrollo Nacional 1965-69 y el Consejo Federal de Inversiones en Argentina entre 1961 y 1971 con gobiernos civiles y militares (incluido el gobierno militar durante la presidencia de Juan Carlos Onganía); los gobiernos de América Central; el gobierno “nacionalista revolucionario” peruano de Velazco Alvarado; los gobiernos “populistas” de Velazco Ibarra y los posteriores gobiernos militares en Ecuador; y la experiencia democrática de Venezuela en los años 60, recibieron asistencia técnica del ILPES y enviaban alumnos civiles y militares a formarse en Santiago de Chile u se organizaban cursos en distintos países con profesores del ILPES.

De hecho, la creación del ILPES había sido promovida por Prebisch, buscando financiamiento del BID y del Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo, como una manera de poder contar con un instrumento que consolidara la producción sobre las técnicas de la programación<sup>114</sup>, los proyectos de inversión y el presupuesto por programa desde el punto de vista técnico. Y a partir de allí desplegara las acciones de asistencia técnica y capacitación. De este modo, Prebisch argumentaba que la CEPAL podría concentrarse en la producción de investigaciones económicas y sociales sobre el desarrollo<sup>115</sup>. Se trataba de constituir un *nuevo dispositivo institucional* con financiamiento adicional que atendiera *la producción experta, la asistencia técnica y la capacitación en los instrumentos identificados como centrales para construir un “sistema de planificación”: la planificación económica de largo plazo, la programación operativa anual, la planificación plurianual y anual del sector público y el presupuesto por programas* (CEPAL, 1962)<sup>116</sup>.

Aquí afirmaremos que *el modelo técnico del ILPES de planeamiento, programación operativa y presupuesto constituyó el dispositivo que permitía ensamblarse con “políticas de desarrollo” de diversa orientación (desarrollistas, de izquierda, industrialistas o nacional revolucionarias), ofreciendo una solución técnica a la formulación de los “planes de desarrollo” de distintos gobiernos latinoamericanos*. Precisamente, la formulación de modelos conceptuales y dispositivos técnicos de planeamiento, programación y presupuesto fue lo que le permitió al ILPES

---

<sup>114</sup> Durante los años 50, no se utilizaba la expresión “planificación” por su asociación con las técnicas de planificación económicas soviéticas. Recién a partir de la creación del ILPES y de la Carta de Punta del Este se aceptó su utilización como legítima.

<sup>115</sup> Sin embargo, la creciente dedicación de técnicos del ILPES a investigaciones económicas y sociológicas sobre el desarrollo formaron parte de las controversias con el PNUD, la OEA y el BID. Estos consideraban que “ya no era posible distinguir lo que hacía CEPAL y lo que hacía ILPES”. Para profundizar esta cuestión ver, Franco (2015).

<sup>116</sup> CEPAL (1962) si bien es un documento principalmente orientado a instalar la necesidad de una mayor difusión del “presupuesto por programas”, lo hace justificando su vinculación con los planes de desarrollo de largo plazo y la programación operativa anual. En el documento, de algún modo se expresa la agenda de la producción técnica, de asistencia y capacitación que llevaría adelante el ILPES en los siguientes años.

y la red de expertos que se desplegaba con centro en Santiago de Chile por el resto de América Latina, conservar su influencia, al menos hasta la renuncia de Prebisch en 1973. A pesar de las crecientes disputas por el giro a la izquierda de sus principales integrantes, de sus marcos conceptuales sobre la “economía del subdesarrollo” y de sus recomendaciones de política económica.

El ILPES continuó con el *método de construcción de modelos conceptuales y técnicos* desarrollado en los años 50 en la CEPAL: *synetizar las prácticas de las políticas de desarrollo que se venían dando en América Latina proponiendo mejoras a partir de las teorías de economistas destacados de los países capitalistas avanzados conjuntamente con las de Prebisch y otros economistas de CEPAL, difundiendo estos materiales a partir de acciones de capacitación y asistencia técnica*. A partir de este modelo de construcción experta<sup>117</sup>, el ILPES replicó esta matriz, al *synetizar las recomendaciones de planificación de CEPAL de los años 50*<sup>118</sup> *con las nuevas experiencias latinoamericanas, otras experiencias de programación operativa y presupuesto por programas en otros países desarrollados y generar a su vez un conjunto original de instrumentos*. Estos instrumentos y los materiales técnicos producidos se utilizaban como materiales de capacitación entre los cursantes de toda América Latina. De hecho, algunos de los textos más importantes nacieron como materiales de capacitación (en particular, Martner (1979 [1967]), Castro y Lessa (2000 [1969]), Cibotti y Sierra (1970)). Otras veces resultaban de reconceptualizaciones a partir de la puesta a prueba en los países, estados subnacionales u organismos de planificación nacional que recibían asistencia técnica (como por ejemplo, CEPAL (1975)<sup>119</sup>). U otros surgían de seminarios organizados por ILPES para la elaboración de estados de situación de la planificación (como en ILPES (1966-a) e ILPES (1969 [2012])). Estos *movimientos*<sup>120</sup> (tomar la experiencia práctica, sintetizarla, reconceptualizarla, poner la síntesis a la prueba con alumnos o receptores de asistencia técnica o seminarios, nueva reconceptualización y vuelta a la capacitación y la asistencia técnica), hicieron que las técnicas “*aisladas*” y formalizadas por el ILPES se aceptaran como *el instrumental más adecuado* para todos los “sistemas” de

---

<sup>117</sup> En verdad, este es el tipo de construcción experta típica de las “comunidades epistémicas” surgidas en los organismos de la cooperación técnica multilateral de Naciones Unidas, OEA, BID y Banco Mundial con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, incluso hasta el presente. La originalidad de CEPAL se debió a la fuerte influencia del pensamiento propio de América Latina a partir de Prebisch y otros economistas y sociólogos latinoamericanos.

<sup>118</sup> Ver particularmente, Naciones Unidas (1955) y (1958).

<sup>119</sup> Nótese, que este texto fue editado por CEPAL México en 1975 debido al cierre de ILPES luego del golpe contra Salvador Allende.

<sup>120</sup> Aquí estamos utilizando el concepto de “movimiento” en el sentido utilizado por Latour (1983).

planeamiento, programación y presupuesto de América Latina. *Este conjunto de técnicas se volvieron realidades operantes con mayor o menor grado de similitud en los países latinoamericanos, reconfigurando los modos de la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo nacional y sectorial y reestructurando las prácticas decisorias y administrativas.*

El ILPES se concentró en la estandarización de instrumentos de programación operativa anual y presupuesto por programas. Los instrumentos de “planificación del desarrollo” habían sido ya inscriptos por la CEPAL. Estos consistían en un conjunto de proyecciones económicas a partir de la estructura productiva existente, el establecimiento de metas de sustitución de importaciones industriales (y eventualmente agropecuarias) y el cálculo de las proyecciones de los efectos sobre la oferta y la demanda agregada que implicaban dicha metas de industrialización y crecimiento. Y se realizaban mediante cálculos basados en el método de insumo producto. Los “programas de desarrollo de largo plazo” utilizando estas técnicas econométricas para el conjunto de la economía nacional debían completarse con “planes sectoriales” (de aquellos sectores de la producción en las que se quería sustituir importaciones o cuya aceleración del crecimiento se quería provocar), “planes regionales” y “planes urbanos”<sup>121</sup>.

Tempranamente, la CEPAL había identificado dos conjuntos de problemas. Por un lado, aquellos derivados de la necesidad de conducir los ajustes del corto plazo, evitando los desequilibrios de coyuntura que podían generarse durante el proceso sustitutivo industrial sin renunciar a las metas de industrialización (CEPAL, 1957). El segundo conjunto de problemas se hallaba para CEPAL en la ausencia de instrumentos que vincularan los “planes de desarrollo de largo plazo” con *instrumentos de programación de corto y mediano plazo* (ILPES, 1969). Precisamente, la tarea del ILPES consistió en estandarizar ese conjunto de instrumentos.

Ya en CEPAL/ILPES (1963) se identificaron dichos instrumentos. Para la “planificación general”, el “Plan General a Largo y Mediano Plazo”, el “Plan General de Inversión a Mediano Plazo”, la “Formulación de Proyectos de Inversión” y el “Plan de Financiamiento a Largo Plazo”. Para el “corto plazo”, el “Plan Anual” o

---

<sup>121</sup> Dado que estas técnicas econométricas de “programación del desarrollo” fueron desarrolladas por CEPAL antes de la creación del ILPES no abundaremos en ellas. Para ello ver, la síntesis, ya del IPLES, realizada en Martner (1979 [1967], 44:56). Para una exposición del método insumo producto para elaborar proyecciones económicas, ver Naciones Unidas (1959).

“Presupuesto Económico Nacional”. Operativamente, la “Formulación de la Política Económica” y el “Presupuesto por Programas”. Y desde el punto de vista de las necesidades de información, el “Plan Estadístico Nacional” y la “Contabilidad Pública” adaptados al Plan Nacional de Desarrollo.

Para la difusión de este conjunto de técnicas, el ILPES constituyó dos divisiones específicas que ponían a prueba los instrumentos desarrollados con gobiernos y con alumnos<sup>122</sup>. Una de Servicios de Asesoría, que a partir de 1965 estuvo a cargo de Carlos Matus, para realizar asistencia técnica a gobiernos nacionales y subnacionales en planificación, programación operativa anual y presupuesto por programas. Y una División de Capacitación a cargo durante períodos prologados de Ricardo Cibotti<sup>123</sup>.

Para fines de los años 60 (ILPES, 1969), el conjunto de dispositivos técnicos que permitían vincular los “planes de desarrollo de largo plazo” con la implementación operativa estaba consolidado, como se observa en Amado e Israel (1972)<sup>124</sup>. Se consideraban como los instrumentos típicos de toda “programación operativa anual” a: el presupuesto económico nacional, el presupuesto monetario financiero, el presupuesto del comercio exterior, el presupuesto del sector público, los planes operativos sectoriales, la programación de recursos humanos, la programación de recursos materiales y los proyectos principales y programas de ejecución<sup>125</sup>.

A medida que el pensamiento económico de ILPES comenzó a atribuir a las inversiones productivas y sociales del sector público un papel crecientemente

---

<sup>122</sup> Los “movimientos” que vinculaban ambas prácticas y con las de investigación a cargo de Medina Echavarría se expresa en ILPES (1966-b): “El programa se nutre en parte de los resultados y la experiencia de las labores que el Instituto lleva a cabo en materia de asesoría y de investigación, con objeto de elevar el nivel técnico de los cursos y dar a su contenido mayor actualidad y una visión más cercana y completa de los problemas de América Latina”.

<sup>123</sup> Ricardo Cibotti fue un ingeniero y economista argentino, que integró los equipos de la CEPAL en Santiago de Chile bajo la dirección de Raúl Prebisch. Integró el grupo de economistas que organizó Prebisch, a pedido del gobierno de la Revolución Libertadora, para diagnosticar el estado de la economía argentina y que produjo el informe “El desarrollo económico en la Argentina” (CEPAL, 1959). Formó parte de la primera Junta de Planificación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, con el ministro Aldo Ferrer. Integró el Consejo Directivo de la Revista Desarrollo Económico y fue autor de uno de los artículos del número 1 de la revista (Herschel y Cibotti, 1958). Dirigió el programa de capacitación del ILPES durante varios períodos hasta 1973, cuando la CEPAL disuelve el ILPES a consecuencia del golpe militar del General Pinochet contra Salvador Allende. En dicho período fue coautor junto a Enrique Sierra de un clásico de la planificación de la época (Cibotti y Sierra, 1970). En 1974, se convirtió en el primer director de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, a la que estuvo vinculado hasta su fallecimiento en 2003.

<sup>124</sup> Antonio Amado es un experto brasileño en presupuesto que integró los equipos del ILPES desde 1964. Se encontró entre los fundadores de la Asociación Internacional de Presupuesto Público en 1972. Jorge Israel es un ingeniero y economista chileno que integró los equipos del ILPES desde 1966 como experto en programación operativa y presupuesto.

<sup>125</sup> Carece aquí de sentido detenerse en la explicación de detalle de estas técnicas de proyección y formulación de política económica. Baste decir aquí que implicaba el cálculo programado de la macroeconomía nacional y sus relaciones intersectoriales, de sus flujos monetarios y financieros, de su balanza comercial estimada detallada por sector, el presupuesto integrado global de ingresos, gastos, funciones y finalidades y distribución geográfica de la administración central, descentralizada y de empresas públicas, los planes de desarrollo sectorial tanto del sector público como del privado, las estimaciones de funcionamiento del mercado de trabajo y las necesidades de insumos y equipamientos producidos nacionalmente o importados. Ver el detalle en Amado e Israel (1972). Para una aplicación de estos instrumentos al caso de la preparación del Plan Nacional de Desarrollo argentino de 1965, ver Herschel y Santiere (1966).

preponderante en la aceleración del desarrollo, la cuestión de la “planificación del sector público” y sus inversiones en infraestructura, energía y producción industrial y políticas educativas, urbanas, sociales y de salud comenzaron a cobrar un rol preponderante, como se manifiesta claramente en Cibotti y Sierra<sup>126</sup> (1970). Y, en consecuencia, la formulación presupuestaria de la administración central, descentralizada y también de las empresas públicas pasaba a constituirse en una técnica central. “Planificación y presupuesto por programas” se convertían en un dispositivo unificado, como se expresó en Martner (1979 [1967])<sup>127</sup>. El presupuesto por programas, en esta adaptación latinoamericana a partir de otras experiencias nacionales y tanto para los estados nacionales como para las empresas públicas y los gobiernos subnacionales, pasó a constituirse en el anclaje más importante para las técnicas de planeamiento y programación económica.

### **2.2.3. El problema de las instituciones del planeamiento y la cuestión de la “administración para el desarrollo”: el modelo ecuatoriano y el CICAP**

El complejo CEPAL/ILPES planteó tempranamente un problema (CEPAL/ILPES, 1963)<sup>128</sup>: ¿cuál era el mejor diseño institucional y organizacional para incorporar el planeamiento, la programación operativa y el presupuesto por programas al aparato burocrático de los Estados Latinoamericanos? Cada una de las soluciones que se venían intentando en América Latina suponía ventajas y desventajas. ¿Había que crear un Ministerio de Planificación? ¿O era mejor una Oficina de Planificación dependiente de los presidentes? ¿O autónoma? ¿La función de planificación debía estar en una oficina de Ministerios de Hacienda o Economía para vincular la planificación de la política económica con los presupuestos públicos? La experiencia de los Consejos de Planificación o Consejos de Desarrollo eran adecuados quizás para la formulación de

---

<sup>126</sup> Enrique Sierra es un economista chileno, integrante de los equipos del ILPES y profesor de política económica. Adherido al Partido Socialista chileno, durante el gobierno de Salvador Allende fue economista del Banco Central de Chile y responsable de la renegociación de la deuda externa. Exiliado luego del golpe militar de 1973, se desempeñó como economista de FLACSO Ecuador y experto para Naciones Unidas. Vive en Ecuador. Sierra realiza actualmente un autocrítica al carácter *sagrado* de las ideas que practicaba el ILPES en Franco (2015): “Capacitábamos en las reformas estructurales, problemas industriales, reforma agraria, comercio exterior [...]. Lo más clásico. Lo *predicábamos* en Panamá, en Guatemala, en México y en Brasil. Desde mi perspectiva actual, me parece un tremendo error. Estuve varias veces en Panamá y allí decíamos que había que desarrollar la agricultura. Repetíamos lo del proceso de industrialización. La falla de ese *catecismo* antiguo era que no considerábamos los servicios.”

<sup>127</sup> Gonzalo Martner fue un economista chileno, experto en planeamiento y presupuesto por programas, integrante de los equipos del ILPES durante los años 60. En dicho período, fue autor de un texto clásico sobre el presupuesto por programas (Martner, 1979[1967]). Adherido al Partido Socialista Chileno, durante el gobierno de Salvador Allende (1970-73) fue el ministro director de la Oficina de Planificación Nacional. Con larga trayectoria en organismos internacionales, estuvo exiliado entre 1974 y 1985.

<sup>128</sup> “(...) casi todos los países de América Latina han llegado en los últimos años a crear organismos centrales de programación y a elaborar o iniciar la formulación de planes generales de desarrollo. A pesar de ello, la planificación se va incorporando con cierta lentitud frente a la urgencia de las necesidades que debe cubrir, lo que puede atribuirse a las enormes dificultades burocráticas, administrativas y políticas inherentes a la transformación de los mecanismos para tomar decisiones y a la coordinación de estas últimas con los objetivos generales fijados en los planes.” (CEPAL/ILPES, 1963: 27)

los planes de desarrollo, permitían la participación de distintas instituciones y organismos públicos en su conformación, pero ¿cómo se garantizaba luego la vinculación del “plan de desarrollo” con los proyectos específicos, la programación operativa anual y el presupuesto? Responder a la pregunta por la relación entre las oficinas de planeamiento y presupuesto y de estas con el resto de las organizaciones y empresas públicas debía facilitar la creación de mecanismos y rutinas que permitieran constituir un “sistema de planificación” (CEPAL, 1962)<sup>129</sup>.

Tal fue la importancia asignada a los problemas administrativos y organizativos que en 1965 el ILPES organizó el Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento. Como señalamos anteriormente, el resultado del Seminario fue un libro considerado desde entonces y hasta el presente el texto doctrinario por excelencia del ILPES: “Discusiones sobre Planificación” (ILPES, 1966-a). Paradójicamente, si esta pieza puede ser considerada como *la expresión más paradigmática de la producción analítica, propositiva y técnica del ILPES*, contiene al mismo tiempo los primeros indicadores de *los problemas que no podían ser superados y de las rupturas de la doctrina que estaban comenzando a producirse para enfrentarlos*.

Al conjunto de problemas de institucionalización del órgano de planificación, de su relación con todas las áreas gubernamentales para conformar un “sistema de planificación” vinculando el plan de desarrollo con los programas operativos anuales y los proyectos sectoriales y de la relación entre los órganos de planificación y las oficinas de presupuesto, se identificó también que “una de las características del fenómeno del subdesarrollo es la existencia de una administración pública ineficiente” (ILPES, 1966-a: 129). Y que en este “subdesarrollo de la administración pública” se encontraba gran parte de los problemas para la formulación e implementación adecuada de la planificación y los proyectos de las políticas de desarrollo. Se estaba planteando el problema de la “reforma administrativa para el desarrollo”.

¿Pero, cuál era el modelo más adecuado a seguir para institucionalizar el órgano de planificación, dotarlo del máximo nivel de gobierno, lograr que coordine al conjunto de proyectos sectoriales en un sistema de planificación, vincularlo al presupuesto y que al mismo tiempo encare la reforma administrativa necesaria? Un dato notorio de ILPES

---

<sup>129</sup> Puede considerarse que CEPAL (1962) es el primer documento donde aparece la expresión “sistema de planificación” vinculado a la problemática administrativa u organizativa.

(1966-a) es que en diversos momentos del documento se llama la atención del modelo de la Secretaría Técnica de la Presidencia y el proceso de reforma administrativa que había intentado implementar el gobierno militar ecuatoriano a partir de 1961 para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. La reforma que había intentado llevar adelante el ecuatoriano Carlos Dávalos<sup>130</sup>.

Entre 1963 y 1966, Dávalos propone la creación y fue el primer Director Técnico de la Secretaría Técnica de Administración de la Presidencia, responsable del Plan Nacional General de Desarrollo Económico y Social y de la cual dependieron las oficinas de presupuesto, personal y organización. Como creador de la Escuela de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador a partir de 1958, comenzó su trayectoria en formación de expertos en administración pública primero en Quito y luego para el resto de América Latina.

Sus ideas se caracterizaron por considerar que no eran posibles las políticas de desarrollo y los procesos de planificación, si los organismos responsables de las cuestiones presupuestarias, organizacionales y de personal no estaban estrechamente vinculados, como intentó hacerlo a través del modelo de la Secretaría Técnica de Administración. Además, Dávalos fue de los primeros expertos que empezó a utilizar el término “sistema” para caracterizar a los distintos componentes de la administración, tal como se refleja en el Capítulo IV – Organización Administrativa del Plan General de Desarrollo Económico y Social (Junta de Nacional de Planificación Económica de Ecuador, 1963). Y no, sólo al “sistema de planificación” (como también empezó a denominarse en CEPAL (1962) y CEPAL/ILPES (1963) sino también al “sistema de organización”, el “sistema de administración presupuestaria”, el “sistema de administración de personal del servicio público”, el “sistema de estadísticas económicas”, el “sistema de contabilidad”, el “sistema de informes financieros”, el

---

<sup>130</sup> Carlos Dávalos fue un experto en planificación, presupuesto y administración que organizó la Escuela de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador a partir de 1958, con la expectativa de la profesionalización del funcionariado. En su seno, constituyó también un Instituto de Investigaciones Administrativas. Los expertos José María Jácome y Hugo Pérez Cajiao fueron discípulos directos de Dávalos y de los primeros egresados de la Escuela.

Siendo funcionario del área de presupuesto durante la década del 50, había sido enviado a formarse en administración a Puerto Rico con una beca de Naciones Unidas. A su regreso, formó parte de los equipos técnicos de la Junta Nacional de Planificación, también considerado en la versión preliminar de ILPES (1966-a) como uno de los modelos de institucionalización más adecuados y cuyo resultado fue el Plan Nacional de Desarrollo de 1961. En 1963, fue uno de los responsables de la formulación del Plan General de Desarrollo Económico y Social. En ese momento, Dávalos propuso la creación y fue el primer Director Técnico de la Secretaría Técnica de Administración dependiente de la Presidencia (Junta Militar).

A partir de 1966, fue el primer director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública de la OEA con sede en Buenos Aires. A partir de 1970 se desempeñó durante dos años en la Departamento de Administración Pública de Naciones Unidas.

En 1997, fue ministro de finanzas y crédito público de Ecuador. Para una biografía, con consideraciones adicionales de historia de vida de algunos de estos expertos, ver Rodríguez Peñaherra (2007).



“sistema de auditoría”, el “sistema de suministros”. Mientras tanto impulsaba constantemente la carrera profesional meritocrática en el sector público, con la promoción de legislación sobre servicio civil y carrera administrativa, y la formación técnica de expertos.

En gran medida, el Capítulo IV de Junta de Nacional de Planificación Económica de Ecuador (1963)<sup>131</sup> puede considerarse la *pieza doctrinaria fundacional* de este enfoque de reforma administrativa. La necesidad de *reformar la administración* para poner en marcha los procesos de planeamiento, programación y presupuesto *implicaba reformar “los sistemas administrativos complementarios” para lograr que los dispositivos organizacionales centrales* y de cada uno de los ministerios, organismos descentralizados, regiones y municipios pudieran llevar adelante un plan nacional de desarrollo económico, las planificaciones sectoriales y territoriales. Aparece por primera vez en un documento, *la idea de órganos centralizados que coordinan órganos descentralizados para formular la planificación económica, coordinar la formulación de planes sectoriales, formular y ejecutar el presupuesto por programas, producir estadísticas para la toma de decisiones, administrar el personal público, gestionar las compras y los suministros, y generar la contabilidad y los reportes financieros*. Además, es la primera vez que aparece la necesidad de que los controles jurídicos y técnicos previos lo fueran *sin la intervención* de la Contraloría General de la República y estuvieran a cargo de cada entidad, con su Auditoría Interna. Para luego proceder a un control de auditoría ex post a cargo de la Contraloría.

Dávalos se constituyó en otro nodo de la red de expertos latinoamericanos en planificación, presupuesto y administración. La influencia de sus ideas y la experiencia ecuatoriana también llegó a la CEPAL, al ILPES y la Fundación Getulio Vargas en Brasil, que comenzaron a contratar expertos ecuatorianos<sup>132</sup>.

Por la importancia asignada a las reformas administrativas para la implantación de la planificación para desarrollo, la programación operativa anual y el presupuesto por programas, CEPAL constituyó una Unidad de Administración Pública, que comenzó un

---

<sup>131</sup> El Capítulo IV de Junta de Nacional de Planificación Económica de Ecuador (1963) aparece como responsabilidad de José María Jácome y Hugo Pérez Cajiao, egresados de la Escuela de Administración Pública de la Universidad Central dirigida por Dávalos. Sin embargo, Dávalos también figura entre sus autores al igual que Jorge Estupiñán, experto ecuatoriano por ese entonces Director de Programación Presupuestaria.

<sup>132</sup> José María Jácome fue contratado como Asesor Regional en Administración Pública por la Unidad de Administración Pública de CEPAL e integró los equipos docentes del ILPES. ILPES también contrató como experto y docente en presupuesto a Jorge Estupiñán. La FGV contrató como experto y docente a Hugo Pérez Cajiao.

proceso de investigación e intercambio de experiencias de reforma administrativa en seminarios internacionales, donde era normal la alusión al “modelo ecuatoriano”<sup>133</sup>.

En 1966, Dávalos fue contratado por la OEA para hacerse cargo del recientemente creado Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP) en Buenos Aires y la implementación del Proyecto 214, que comenzó a funcionar como un *nuevo centro de formación de expertos alternativo al ILPES*<sup>134</sup>. El CICAP de Buenos Aires pasó a constituirse en otro centro de una red de expertos de amplia influencia posterior en América Latina. Un conjunto de profesores latinoamericanos<sup>135</sup> y argentinos<sup>136</sup> enlazados con los egresados<sup>137</sup> del Curso Interamericano de Capacitación en Administración Pública.

El contenido del Curso en la versión de Buenos Aires reflejaban las ideas de formación multidisciplinaria que Dávalos suponía debía tener todo experto en administración pública. Planificación, programación y presupuesto por programas era solo un aspecto de la capacitación de un experto. Ahora, la formación en derecho, economía del desarrollo, sociología, organización y métodos, administración de personal y relaciones laborales, técnicas psicosociales de manejo de grupos, estadística, investigación operativa, pasaban a constituir contenidos mucho más amplios. *Se trataba de formar en la reforma administrativa de todos los sistemas.*

---

<sup>133</sup> Para los resultados del Seminario sobre Aspectos Administrativos de la Ejecución de Planes de Desarrollo ver CEPAL (1966-a). En uno de los documentos preparados para el seminario (CEPAL, 1966-b) por la Unidad de Administración Pública de CEPAL, la reforma administrativa es conceptualizada como la *necesidad de reformar la administración para poner en marcha los procesos de planeamiento, programación y presupuesto*. Nuevamente, se vuelve a mencionar al caso ecuatoriano y la Secretaría Técnica de Administración como un “experimento” que debe ser tenido en cuenta.

<sup>134</sup> En 1964, la OEA había decidido la creación del CICAP con sede en Venezuela, y la implementación del Proyecto 214, un Curso Interamericano de Capacitación en Administración Pública. En 1965, se convino con el gobierno argentino la apertura de una sede en Buenos Aires, que se pone en marcha con la llegada de Dávalos. En gran medida, la creación del CICAP y su oferta de capacitación, se deben a la creciente disconformidad de la OEA con la “ideología” del ILPES. Sin embargo, ambas instituciones compartieron un gran número de docentes y de materiales de instrucción. La disputa con el ILPES y el modelo de asistencia técnica desarrollado por Matus, también determinó que a partir de 1970 la OEA creara una División de Administración para el Desarrollo con sede en Caracas, para la realización de misiones de asistencia técnica a los países latinoamericanos en materia de planificación, programación, presupuesto y reforma administrativa. En dicha División de OEA empezaron a desempeñarse los expertos argentinos Jorge Ripa, Carlos Álvarez y Morgan Fuertes Rees, que se habían desempeñado en Argentina en los ambientes del CICAP y del CFI. Como consecuencia de ello, el financiamiento de la OEA al CICAP y el Proyecto 214 fue decreciente. En Buenos Aires, el CICAP pasó a ser contraparte del INAP en 1974. Finalmente, en la década del 90 se transformó en CITAF (Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera) y la contraparte pasó a ser la Secretaría de Hacienda, a cargo en ese entonces de Ricardo Gutiérrez.

<sup>135</sup> Carlos Dávalos fue particularmente hábil en el reclutamiento de docentes y conferencistas de diversos ámbitos latinoamericanos. Para lo que aquí importa, resulta conveniente destacar que convocó a su ex alumno ecuatoriano Pérez Cajiao y al experto chileno en presupuesto por programas Gustavo Acuña para que lo secundaran. Logró asimismo convocar a economistas vinculados a CEPAL/ILPES, como el uruguayo Enrique Iglesias y el economista brasileño del ILPES Carlos Lessa. Y al ex Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública Wilburg Jiménez Castro.

<sup>136</sup> Entre los argentinos, Dávalos contrató como docentes al sociólogo Enrique Miguens y al economista y experto en administración pública y relaciones laborales formado en Francia y la ENA, Julio César Neffa. En paralelo, contrató a Oscar Oszlak como coordinador del Primer Seminario de Administración Tributaria de la OEA, organizado por CICAP en el segundo semestre de 1966.

<sup>137</sup> Aquí importa destacar al mexicano Alejandro Carrillo Castro, futuro presidente del INAP de México y a Ricardo Gutiérrez y Alberto Arolfo (futuro Contador General de la Nación) de Argentina. Horacio Muscia luego presidente de la Asociación Argentina de Presupuesto Público y futuro subtesorero general también tomó cursos cortos de presupuesto en el CICAP. Entre 1966 y 1968 habían pasado más de cien profesionales argentinos y latinoamericanos por los cursos del CICAP (Rizzo, 2015: 59).

### **2.3. El presupuesto por programas como experticia: de los ideales de izquierda a la planificación del desarrollo y el presupuesto**

«El Curso del CICAP/OEA fue el segundo eslabón básico de mi vida (...) A mí ese curso me cambió la historia (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)»

«El curso del ILPES me abrió la cabeza (...) Cuando volví a la Argentina a trabajar nuevamente al CFI, vine con el presupuesto por programas como caballito de batalla (Entrevista a Marcos Makón)»

#### **2.3.1. El empleado administrativo socialista y su transformación en cuadro técnico desarrollista de alto nivel de gobierno**

En diciembre de 1965, Ricardo Gutiérrez se había recibido de contador público en la Universidad Nacional del Sur. Era hijo de un almacenero de Bahía Blanca y para costear sus estudios universitarios trabajaba como empleado administrativo en Aguas Corrientes de Bahía Blanca, una empresa pública nacionalizada junto con el complejo empresario de los ferrocarriles ingleses en 1948. Delegado sindical del gremio de obras sanitarias de la provincia de Buenos Aires y dirigente del centro de estudiantes, llegó a ser representante alumno al Consejo Superior de la Universidad. Estaba vinculado y cultivaba las ideas del Partido Socialista Argentino, liderado por Alfredo Palacios y el diario La Vanguardia<sup>138</sup>. En enero de 1966 recibe, por un amigo, vecino y compañero de la Universidad, la oferta de integrar los equipos de profesionales del Ministerio de Economía de la provincia de Río Negro en Viedma. El subsecretario de economía le dio a optar entre la Dirección de Rentas y la Dirección de Presupuesto.

«Elegí presupuesto y *esa decisión marcó mi vida.*» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

En junio de 1966, sucede el golpe militar, y el gobierno de facto del General Onganía envió como ministro de Economía a Alfredo Le Pera<sup>139</sup>, primero, y luego al

---

<sup>138</sup> Las ideas políticas de Gutiérrez cuando era estudiante se reflejan en el acta de la Consejo Superior de la Universidad Nacional del Sur del 21/05/1965, donde promueve una condena a la invasión norteamericana a República Dominicana. Gutiérrez nos entregó una copia del acta en la entrevista de octubre de 2014, en Santo Domingo, ya que estaba realizando una consultoría para el Ministerio de Economía del país y quería entregarle copias a su amigo el ministro, cuyo partido, el Partido de la Liberación Dominicana, tiene sus orígenes en el partido gobernante cuando la invasión.

<sup>139</sup> Por un escaso tiempo, el gobierno militar designa como ministro de economía al marino retirado Alfredo Le Pera. Dado lo breve de su mandato, la relación con Gutiérrez fue muy incipiente. Le Pera es un experto cuyo pensamiento sobre la contabilidad pública fue un antecedente relevante en la doctrina de los sistemas integrados de administración financiera. En 1962, obtuvo su doctorado en ciencias económicas con la tesis “Necesidad de reformas en la Contabilidad Pública del Gobierno Nacional. Propuesta de las mismas”. En ella, frente a las miradas más bien jurídicas de la contabilidad pública y la rendición de cuentas, Lepera adopta el modelo promovido por Naciones Unidas del presupuesto y la contabilidad pública orientados a generar información para el sistema estadístico de las cuentas nacionales. Cuestiones tales como adoptar el presupuesto económico, ampliar las clasificaciones presupuestarias por unidades de organización, objeto del gasto, subfunciones y funciones y carácter económico, utilizar la clasificación programática estableciendo la medición de los resultados físicos y financieros, obtener los datos mediante procesos de computación, localizar en la Contaduría General de la Nación el equipo centralizador de computación de datos, la capacitación de

comodoro Roberto Huerta. Huerta era un aviador que había llegado a ser presidente de la Fábrica Militar de Aviones con sede en Córdoba y Ministro y Secretario de Aeronáutica del Presidente Arturo Frondizi. Al abandonar el gobierno y pasar a retiro en una de las primeras crisis militares que sufrió el gobierno de Frondizi en 1958, quedó vinculado a partir de aquel momento al desarrollismo<sup>140</sup>.

*«Un tipo que marcó mi vida. (...) Me conoció y me dijo “Ud. a partir de ahora es el Director General Central del Ministerio”. Le escribía los discursos, y recorríamos juntos toda la provincia. Yo le dije: “mire que yo estoy fichado en la SIDE como comunista” y él me dijo “A mí no me importa nada, si nos llevamos bien, olvídense de todo que yo me dedico a cubrirlo”. (...) Terminó siendo mi mejor amigo.».* (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

En 1967, Gutiérrez es enviado por Huerta a Buenos Aires a realizar el Curso Interamericano de Capacitación en Administración Pública del CICAP/OEA, que ponía en marcha Carlos Dávalos.

*«El segundo eslabón básico de mi vida. (...) Yo había tenido de profesor de Contabilidad Pública a un abogado de la Universidad de La Plata y era lo único que había visto de administración pública. (...) A mi ese curso me cambió la historia.».* (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

Gutiérrez aprueba el Curso con una tesis doble: “Preparación de un presupuesto por programas para la provincia de Río Negro” y “Presentación de un modelo de presupuesto resumen”. Y vuelve a Viedma con una amplia red de contactos de egresados argentinos y latinoamericanos del Curso y con el cuerpo de profesores. Y trabó amistad de por vida con Carlos Dávalos.

Para 1968 y con 26 años, Gutiérrez desplegaba un conjunto típico de conductas de un cuadro técnico experto de alto nivel de gobierno de la época. Como Director General Central del Ministerio de Economía de la Provincia de Río Negro buscó la implantación del presupuesto por programas. Y acompañaba a Huerta en su política económica desarrollista en la provincia de Río Negro<sup>141</sup>. Como egresado del CICAP, llevó los cursos del organismo a Viedma. Como ex cursante destacado (mejor

---

los funcionarios y la ampliación del control, además del control legal y contable, incorporando el del mérito y la eficiencia, aparecieron por primera vez en la discusión doctrinaria argentina de la contabilidad pública. Ver, Le Pera (1962)

<sup>140</sup> Sobre la participación en altos cargos de la llamada “Revolución Argentina” de 1966 a 1973 de militares de alta formación y orientación tecnocrática, ver O’Donnell (1972-a) y O’Donnell (1972-b). Sobre la presencia de militares desarrollistas en la coalición militar que mantenían lealtades hacia el ex presidente Frondizi y al ideólogo del desarrollismo Rogelio Frigerio, ver O’Donnell (1982). La historia política personal de Huerta es un típico caso de un militar “gorila”, que habiendo sido dado de baja en 1951 por participar en el primer golpe de estado contra Perón, “premiado” y reincorporado por la Revolución Libertadora, su formación técnica (era además ingeniero) lo lleva adoptar posiciones desarrollistas, convirtiéndose en un seguidor de Arturo Frondizi.

<sup>141</sup> Para un ejemplo de la importancia de la inversión en obras públicas en las ideas y las prácticas sobre el desarrollo de la época y la gestión decisiva de la gobernación de Huerta en la construcción del Canal Pomona-San Antonio que llevó agua a San Antonio Oeste, ver, AIC (2009).

promedio) comenzó a dictar el módulo de capacitación sobre Programación y Administración Presupuestaria para el CICAP.

Cuando sucede el Cordobazo, Huerta es enviado como interventor militar a la provincia de Córdoba. El gobierno de Onganía quería dar un signo de pacificación al enviar un militar identificado con el desarrollismo. Y, lo lleva a Gutiérrez como Secretario General de la Gobernación de la Provincia de Córdoba y a cargo del Ministerio de Desarrollo.

«Llegamos 20 días después del Cordobazo. (...) Primero, sacamos a todos los presos: Tosco, Torres, los de SMATA. *Hicimos liberar a todos.* (...) A mí me nombró Secretario General de la gobernación y Ministro de Desarrollo... *Tenía 28 años, y me mandé cagadas por exceso de poder.* (...) Pedí que el presupuesto dependiera de mí, a pesar del Ministro de Hacienda. (...) *Era el todo poderoso.*» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

Desde esa posición, Gutiérrez selecciona dentro del personal del ministerio a un joven economista que creyó que se destacaba y podía colaborar con él: Domingo Cavallo<sup>142</sup>. El modelo técnico de planificación y presupuesto que implementaron en Córdoba Gutiérrez y Cavallo ya estaba consolidado como práctica impulsada centralizadamente desde el gobierno nacional.

«Los modelos de planificación eran nacionales. (...) Había planes regionales que estructuraban la planificación nacional macro. (...) Córdoba estaba en la Región Centro con La Rioja<sup>143</sup>. (...) Los presupuestos de las provincias se aprobaban en los ministerios de Economía y del Interior de la Nación... Córdoba y Río Negro eran de los primeros en ser aprobados.» (Entrevista del autor a Ricardo Gutiérrez, octubre 2014)

En esos pocos meses en Córdoba, Gutiérrez empezó a poner en práctica algunas de las acciones ya realizadas en Río Negro e inauguró otras prácticas que luego se volverían un tipo de gestión habitual: acciones de capacitación, programas de reforma administrativa, publicación de planes y programas, publicación de los cursos, reformas de los regímenes de personal público.

---

<sup>142</sup> No es este lugar para hacer referencia a la larga trayectoria de Domingo Cavallo en distintos momentos de la política y la política económica argentina de los últimos treinta y cinco años. Baste decir aquí que la temprana relación con Gutiérrez lo lleva a Cavallo a convocarlo en 1991, cuando asume como Ministro de Economía, para que lleve adelante la reforma de la administración financiera y para designarlo como Secretario de Hacienda, hasta que el presidente Menem le pidió la renuncia en 1996. Sobre el papel paradigmático de Cavallo como “tecnopolítico” de las reformas económicas de los 90, ver Domínguez (1997).

<sup>143</sup> La división del país en ocho regiones de desarrollo fue establecida por el Decreto 1907/67, reglamentario de la Ley 16.964 de setiembre de 1966. La ley creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo. El Consejo Nacional de Desarrollo pasó a ser el organismo coordinador del sistema y el Presidente del CONADE ejercía al mismo tiempo la presidencia del CFI.

«Formé la Comisión de la Reforma Administrativa... Llevé el CICAP a Córdoba. Editamos libros (...) Después de la experiencia de capacitación, todo se publicaba: el Plan Anual de Gobierno con metas, objetivos, programas, la planificación anual y de largo y mediano plazo (...) Desde el Comité de Reforma Administrativa sacamos el estatuto del personal (...) Comencé a negociar con el Consejo Federal de Inversiones una asistencia técnica para fortalecer el presupuesto por programas.» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

Las contradicciones de Huerta con Onganía lo llevan a renunciar a principios de 1970<sup>144</sup>. A los pocos días, Gutiérrez recibe un llamado del dirigente desarrollista Rogelio Frigerio<sup>145</sup>, al cual había comenzado a conocer desde la intervención en Córdoba.

«Me llama y me dice: “Nos terminan de entregar el poder en Planificación y en el CFI. Quiero que venga y elija dónde quiere estar”. (...) Al frente de Planificación y el CFI estaba el General Guglielmelli<sup>146</sup> (...) Me hice cargo del Área de Asistencia Técnica para la Reforma Administrativa que tenía los contratos de reforma administrativa y de la capacitación para todas las provincias (...) Marcos Makón estaba en el área de presupuesto y nos conocimos por primera vez, sin ser santos de devoción uno del otro (...) Competíamos, estábamos en áreas distintas (...) Desde el área de Asistencia Técnica a la Reforma Administrativa hicimos un programa de capacitación *violenta, sin límite de gastos*, contratando a los mejores: Javier Villanueva, Eduardo Zalduendo, Julio Neffa (...) Y dando cursos en todas las provincias.» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

A partir de entonces, la relación de Gutiérrez con Frigerio contribuyó a la formación de su visión del mundo, de la política y del desarrollo.

«*El tipo importante en mi vida* fue Rogelio Frigerio. Me afilié al desarrollismo. ... Frigerio tenía una claridad impresionante. Era un tipo estructuralmente marxista leninista (...) “¿Qué leo Rogelio?”. “Empezá por Engels, el Anti-Dühring. Si no entendés, vení que te explico” (...) No podés entender el desarrollismo argentino si no entendés Yalta. Frigerio decía que está área dependía de EEUU e

---

<sup>144</sup> Para la intervención militar de Huerta en Córdoba, ver Inchauspe (2010). Para lo que aquí nos interesa, el artículo contiene importantes citas de los discursos de Huerta, donde al mismo tiempo que fustigaban los métodos de lucha armada o revolucionarios, exponían un pensamiento orientado a la actividad productiva, la “Córdoba Industrial”, el desarrollo y al “tiempo” y la “paz” social necesarios para Córdoba.

<sup>145</sup> Tampoco es el lugar aquí para tratar el pensamiento y la historia política de Rogelio Frigerio. Baste señalar, para lo que aquí nos interesa, que su asociación política con Arturo Frondizi, cuando este era el presidente partidario y candidato presidencial de la Unión Cívica Radical en 1955, implicó no solo el origen del “desarrollismo” argentino como fuerza política, sino que resultó determinante en las orientaciones de políticas públicas del período presidencial 1958-66 y de las actitudes generales del frondismo hacia el peronismo en los siguientes treinta y cinco años. De temprana adhesión al marxismo en su juventud, la particular mezcla del pensamiento marxista con las ideas de la industrialización y el desarrollo, implicaron un capítulo único en la historia de las ideas políticas argentinas. Para algunas de las ideas de Frigerio, ver Altamirano (2001). Una interesante entrevista a Frigerio, donde se manifiesta su particular ensamblaje entre las ideas hegelianas, marxistas, nacional populares y desarrollistas puede verse en Vercesi (1999).

<sup>146</sup> Luego del Cordobazo y hasta la salida del poder de Onganía, se produjeron varios reacomodamientos políticos en el gabinete y el gobierno militar. A partir de entonces, diversos economistas y militares de origen desarrollista llegaron al gabinete y se mantuvieron, en el medio de disputas ideológicas de poder, hasta avanzado el gobierno del general Lanusse. Así, el General Guglielmelli, pasa a estar al frente del CONADE y del CFI. Guglielmelli había sido Secretario de Enlace y Coordinación del Presidente Frondizi. A partir de allí, quedó políticamente vinculado al desarrollismo. Antes de asumir la presidencia del CONADE, durante un período de seis meses, había sido director de la Escuela Superior de Guerra. Para una selección de su pensamiento desarrollista, ver Guglielmelli (2007).

Inglaterra y no era posible la revolución comunista (...) Y lo veo acá en República Dominicana en la historia del Partido de la Liberación Dominicana con el pensamiento de Bosch<sup>147</sup> (...) Lo mismo lo vi al leer **La Historia de la Segunda Guerra Mundial** de Churchill, cómo se formó el Consejo de Seguridad, el FMI, el Banco Mundial... Esta manera de ver el mundo se la debo a Frigerio.» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

No había en la concepción de Frigerio (y, por influencia, en Gutiérrez) una particular vinculación entre la planificación, el presupuesto y la reforma administrativa como técnicas expertas con el logro de los objetivos y la orientación de la política desarrollista<sup>148</sup>.

«Lo que le importaba a Frigerio era la cuestión de los medios de producción y el industrialismo (...) El Che intentó cambiar las cuentas nacionales en Cuba, midiéndola por producto y no por valores y no pudo hacerlo (...) Al desarrollo tenías que trabajarlo en cinco, seis sectores básicos de industria pesada, para ser independientes en el mundo capitalista. Al final lo hizo más el gobierno de Onganía con tipos como Guglielmelli (...) Ese pensamiento nunca lo vi en Cavallo. Cuando vas a la sustancia, no lo ves. Los países se enriquecen por tener una estrategia industrial. No lo tenía Cavallo y tampoco ahora el kirchnerismo. Está bien la inclusión social,... pero... sin desarrollo económico...» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

Por problemas de gestión en el área de Reforma Administrativa, Gutiérrez deja el Consejo Federal de Inversiones en 1971. La red de relaciones construida le permite desplegar la experticia acumulada en la gestión, la docencia y la capacitación. Inmediatamente, es convocado de la provincia de Santiago del Estero, como asesor de la gobernación a cargo de la Contaduría General de la Provincia, donde implementa un proceso de desconcentración de servicios administrativos, en una gestión que dura hasta 1973. Continuó dictando cursos de programación administración presupuestaria para el CICAP en Posadas, Bahía Blanca, Resistencia, Salta, La Plata. Y comienza con las actividades del CICAP en América Latina: Montevideo, El Salvador y Venezuela. Por un compañero del CICAP, ministro de Economía de la provincia de Santa Fe, se convierte en profesor titular de la materia Administración Pública en la Universidad Nacional del Litoral, en Santa Fe. A través de uno de sus profesores del CICAP, es

---

<sup>147</sup> Juan Bosch fue Presidente de la República Dominicana. Fue el fundador del Partido Revolucionario Dominicano y luego del Partido de la Liberación Dominicana, los dos principales partidos políticos del país que se reconocen en su tradición. Fue presidente en 1962. Derrocado en 1963, el intento revolucionario por reponerlo en el poder, dio origen a la invasión norteamericana a República Dominicana en 1965.

<sup>148</sup> Frigerio era fuertemente crítico del desarrollismo de la CEPAL en la concepción de Raúl Prebisch y de los modelos de planificación promovidos por la CEPAL y el ILPES (Frigerio, 1964). Esta disputa, que también se expresó en las críticas de Frigerio a los informes realizados por Prebisch y la CEPAL a pedido de la llamada Revolución Libertadora entre 1955 y 1957, continuó con las controversias entre Frigerio y Aldo Ferrer, Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires en 1958, su Junta de Planificación Económica y a la Revista Desarrollo Económico, fuertemente influidas por el pensamiento de Prebisch y los economistas y científicos sociales de la CEPAL. Ver García Bossio (2013).

nombrado en la Universidad Nacional de La Plata como profesor adjunto de la cátedra Planificación Administrativa Gubernamental, cuyo titular era Pedro Andrieu<sup>149</sup>.

«Como te das cuenta, la vida es una *red de relaciones*. Es muy poco lo que se decide por el currículum. *Redes formadas, incluso accidentalmente*. Los milicos me vieron (...) *trabajador* y yo terminé relacionado con los milicos.» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

Cuando Andrieu, asume como uno de los responsables más importantes de la Secretaría de Comercio, en el gobierno peronista de 1973-76, Gutiérrez lo acompaña como director nacional de racionalización, que tenía a su cargo el estudio de las estructuras de comercialización. Mientras tanto mantenía el ejercicio de las cátedras. En 1976, es dejado cesante por la última dictadura militar argentina como le sucedió a la totalidad de aquellos que ocupaban cargos de director nacional o general en toda la administración pública. En 1978, deja Argentina hacia Venezuela. Los expertos argentinos en presupuesto por programas y contabilidad pública que se habían desempeñado con Gutiérrez en el gobierno de Río Negro y en el CFI le consiguen un contrato como consultor para el gobierno de Honduras. Estaban trabajando para el gobierno venezolano a través de la OEA y el PNUD. O como consultores en Centroamérica y el área andina en la red conformada por la Asociación Interamericana de Presupuesto (ASIP) creada en 1973 con sede en Caracas.

### **2.3.2.El estudiante filocomunista y su transformación en técnico experto en presupuesto por programas**

En 1963, siendo estudiante de contador público en la Universidad de Buenos Aires y a punto de graduarse, Marcos Makón es invitado por su primo Jorge Macon<sup>150</sup> a trabajar en el Consejo Federal de Inversiones, en la División de Estudios Fiscales. Hasta entonces trabajaba de subcajero de la compañía cooperativa de seguros Sancor<sup>151</sup>, tenía militancia en la Federación Juvenil Comunista<sup>152</sup> y cultivaba el pensamiento socialista.

---

<sup>149</sup> Pedro Andrieu había sido Secretario General del Consejo Federal de Inversiones entre 1968 y 1970, antes de la incorporación de Ricardo Gutiérrez. Hoy es profesor consulto de administración pública en las Facultades de Ciencias Económicas de Buenos Aires y La Plata. Gutiérrez se relaciona con él a través de Julio César Neffa, experto en relaciones del trabajo, egresado de la Escuela Nacional de Administración de Francia y profesor de Gutiérrez en el curso del CICAP. Posteriormente, Gutiérrez contrataba a Neffa en los cursos de reforma administrativa del CFI.

<sup>150</sup> Jorge Macon es un docente universitario y experto argentino en tributación y finanzas públicas, que contribuyó a la difusión en la Argentina y América Latina de las modernas concepciones sobre economía del sector público. Ver, Macon (2001).

<sup>151</sup> Jorge Macon y Marcos Makón son originarios del sudoeste de la provincia de Buenos Aires, donde se asentó parte de la colonización agrícola judía proveniente de Rusia en la localidad de Rivera. Las colonias judías de la zona se caracterizaron tempranamente por la organización cooperativista. Ambos, son originarios de la localidad de Coronel Suárez, donde algunas familias de Rivera se asentaron posteriormente. Sancor es aún hoy una de las principales cooperativas argentinas.

<sup>152</sup> Makón perteneció al Partido Comunista Argentino hasta 1964. En las entrevistas con nosotros, vinculó distintos momentos de su trayectoria técnica e intelectual y del posicionamiento político a lo largo de su vida, con esta temprana adscripción al pensamiento



Después de un estudio sobre el uso de la desgravación fiscal en empresas agropecuarias, a partir de 1965 Makón fue asignado al equipo que comenzó a analizar las cuentas de inversión provinciales, los balances producidos por las Contadurías Generales de las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, reclasificando los gastos por finalidad y función de acuerdo con los criterios promovidos por Naciones Unidas<sup>153</sup> y que aún no eran utilizados como criterio en los presupuestos y la contabilidad sub nacionales. Esta tarea, que le permitió conocer todas las jurisdicciones provinciales, dio origen a una serie de estadísticas del CFI sobre gastos e ingresos públicos provinciales<sup>154</sup> y fue su primer contacto con el presupuesto y la contabilidad pública.

En la formación de grado, Makón no había tenido formación alguna en administración pública y no había cursado contabilidad pública porque no era una materia obligatoria. Pero, por la política de formación de técnicos que caracterizó al CFI, Makón fue enviado en 1967 a la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas (FGV) en Río de Janeiro, para tomar el curso de “Administración para el Desarrollo”. Y en 1969, es enviado al ILPES en Santiago de Chile a tomar el “Curso Básico de Planificación con especialización en Sector Público”. Si el curso de la FGV le aportó una formación amplia en administración pública y lo formó en evaluación de proyectos de inversión, su estadía en el ILPES lo introdujo en las doctrinas y técnicas de la época en materia de planificación y presupuesto por programas, en una institución que se caracterizaba además por la presencia de expertos y profesores de pensamiento desarrollista o socialista.

«El ILPES estaba vetado por el gobierno militar argentino porque era un organismo de izquierda. A cargo del centro de capacitación del ILPES estaba Ricardo Cibotti. Habla con el CFI y plantea que al menos desde el CFI manden a alguien al curso de planificación para el desarrollo. Y me mandan a mí (...) *El curso del ILPES me abrió la cabeza (...) Por la reivindicación del rol del estado y la importancia de la planificación como instrumento de desarrollo.* La planificación del sector público

---

de izquierda. En una entrevista concedida al diario Clarín de Buenos Aires, el 27 de mayo de 2001, Makón le manifestó al periodista su admiración por el Che Guevara y le dice: "Mi hijo se llama Ernesto Camilo: ¿a qué no sabe por qué?", en alusión a Ernesto "Che" Guevara y Camilo Cienfuegos.

<sup>153</sup> La clasificación económica y por finalidad y función del presupuesto y el gasto público, que vincula la formulación del presupuesto y la contabilidad de ingresos y gastos con los sistemas de cuentas nacionales, es promovido por Naciones Unidas desde fines de la década del 50 (Naciones Unidas, 1958-a) hasta el presente.

<sup>154</sup> El CFI produjo y publicó en 1966, 1969, 1971 y 1991 la serie estadística “Gastos e Ingresos públicos Provinciales” cubriendo el período 1959-1985. Durante mucho tiempo fue una serie estadística que constituyó la única fuente para obtener información de los ingresos y los gastos de las administraciones públicas provinciales con criterios internacionales, consistentes con los clasificadores presupuestarios nacionales y susceptibles de ser utilizados por el sistema de cuentas nacionales. El alineamiento progresivo de los presupuestos subnacionales con los clasificadores por finalidad y función, volvieron innecesaria su continuidad.

y mis primeros pasos en presupuesto por programas los aprendí en el ILPES (...) Era *el* centro del pensamiento técnico sobre presupuesto.» (Entrevista a Marcos Makón)

Makón se orientó particularmente a formarse en presupuesto por programas con profesores como Antonio Amado y Jorge Israel. Enrique Sierra y Gonzalo Martner ejercieron además una fuerte influencia en su formación doctrinaria, técnica e ideológica<sup>155</sup>. La mayor parte de los docentes que tuvo Makón eran discípulos de Carlos Matus, en ese entonces Jefe de la División de Asistencia Técnica del ILPES. Como no era docente del curso, Makón no lo conoció en ese momento.

«Por lo que me contaban, Matus fue siempre un polemista y un discutidor por principios. No aceptaba verdades reveladas. Discutía todo. Todavía no había realizado su crítica a la planificación normativa cepaliana pero ya había algunos atisbos<sup>156</sup> (...) El ILPES tenía un modelo de asistencia técnica que consideraban como lo más moderno de América Latina (...) era la experimentación que hacían en el estado brasileño de Minas Gerais, donde bajaron todo el arsenal técnico del ILPES: *estrategia de desarrollo, plan operativo anual, el presupuesto por programas. Probaban los aspectos conceptuales teóricos desarrollados y los reformulaban a partir de la experiencia de Minas Gerais*. Y el jefe de todo eso era Matus. (...) En el ILPES, la mayoría de los integrantes estaban alineados con Matus y todos sabían en Chile que era el centro de pensamiento de izquierda que acompañaba a Salvador Allende, que iban a formar parte del gobierno de Allende. (...) Los milicos argentinos no estaban equivocados. (...) Los brasileños exiliados que estaban en el ILPES eran también de izquierda. (...) A mí eso *me marcó un poquito ideológicamente* (...) *me fundamentaron mis ideas de izquierda*. (...) Ellos veían al planeamiento bajo un concepto de estado empresario (...) tenían incluso influencias de la Unión Soviética, estudiaban los presupuestos materiales soviéticos. (...) *Cibotti era más tecnócrata*, (...) aunque para esos años era un *progresista*, *no se comprometía políticamente con nada*. Hacía todos los desarrollos técnicos sobre la planificación, pero *sin una visión comprometida como Matus*. (...) No solo la cosa consistía en plantearse las estrategias de desarrollo, sino preguntarse *¿la estrategia de desarrollo para qué?* (...) Los chilenos en general eran socialistas » (Entrevista a Marcos Makón)

Cuando regresa en 1970 a Buenos Aires, Makón conoce a Alfredo Le Pera, quién estaba al frente de la División de Estudios Fiscales del CFI. Elaboran conjuntamente una publicación del CFI: “Presupuesto integrado de gobierno”. En la publicación, se expresaban las ideas de Le Pera sobre la integración de las cuentas nacionales con la contabilidad pública y las de Makón sobre presupuesto por programas. Y salen a ofrecer a las provincias asistencia técnica para la implementación del

<sup>155</sup> Makón también señaló que en el ILPES también se destacaban los ecuatorianos José María Jácome y Jorge Estupiñán que difundían el modelo de la Secretaría Técnica de Administración ecuatoriana.

<sup>156</sup> En la primera entrevista con nosotros, Makón reconoce acertadamente como el pensamiento crítico de Carlos Matus a los problemas de la implementación de la planificación en América Latina, ya se observan en ILPES (1966-a).

presupuesto por programas. La primera provincia en solicitar la asistencia técnica para modernizar el sistema presupuestario fue la provincia de Córdoba, por pedido de Ricardo Gutiérrez y Domingo Cavallo, a principios de 1971. La asistencia técnica se realizó ya con Gutiérrez fuera del gobierno militar cordobés y con Cavallo como contraparte. Makón recién conoce un poco a Gutiérrez cuando se hace cargo del programa de asistencia técnica a la reforma administrativa del CFI. Gutiérrez realizaba sus cursos a partir de los docentes que había conocido en el CICAP. Y Makón lo hace apoyándose en los docentes que había tenido en el ILPES<sup>157</sup>.

*“Con el envío con que venía del ILPES, para implementar la experiencia en Córdoba, logré que el CFI firmara un convenio con el ILPES, para traer a los profesores. (...) Con apoyo muy importante de Cavallo y del Ministro de Hacienda y con cierta oposición del director de presupuesto. Claro, con el presupuesto por programas el director de presupuesto perdía un poco la discrecionalidad (...) Hicimos una experiencia muy interesante. Dijimos: “acá hay que incorporar gente nueva y gente joven” y estuvimos tomando jóvenes tomándoles una especie de concurso por oposición. Y se armó un equipo muy bueno y algunos de ellos anda dando vuelta todavía (...) Luego se hizo en la provincia de Tucumán<sup>158</sup>. (...) Con toda la velocidad con que venía yo (...) empezamos a armar las Jornadas de Presupuesto por Programas del CFI. Hubo tres jornadas (...) en 1971, 1972 y 1973. La primera fue en Santa Rosa, La Pampa, para la que escribí un pequeño paper que se llamó “La importancia del gasto devengado”, bajo el criterio de Naciones Unidas de registrar por el gasto devengado. Vino la gente de ILPES también. Las últimas dos jornadas fueron en Tucumán y en Entre Ríos.” (Entrevista a Marcos Makón)*

En esas Jornadas se manifestaron las disputas entre dos grupos con concepciones enfrentadas sobre la contabilidad y el presupuesto público. La corriente representada por el pensamiento de Le Pera y la corriente jurídica tradicional del presupuesto a la cual adscribía la Secretaría de Hacienda y la Dirección de Presupuesto de la Nación, representada por Cayetano Licciardo<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> Se trataban del brasileño Antonio Amado posteriormente uno de los fundadores de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público), el chileno Jorge Israel (el único chileno del equipo del ILPES que no se había integrado al gobierno de Allende) y el ecuatoriano Jorge Estupiñán (que luego introduciría a Makón en las redes de la consultoría internacional).

<sup>158</sup> Con la experiencia de asistencia técnica y capacitación en las provincias argentinas dirigida por Makón y Lepera, el CFI editó un “Manual de Elaboración de Presupuestos por Programa” (CFI, 1973). La influencia del ILPES y de Carlos Matus y sus discípulos se muestra en la Introducción del Manual: “Los conceptos vertidos en el Capítulo I “El Presupuesto del Sector Público en el Sistema de Planificación” han sido tomados del trabajo del economista Carlos Matus “Estrategia y Plan” y de documentos del ILPES referidos a Planes Anuales Operativos. Los capítulos II y III “Elementos de la técnica del Presupuesto por Programas” y “Expresión y difusión del Presupuesto”, respectivamente, se sustentan en apuntes de clases dictadas por el economista ecuatoriano, y miembro de la red formada por Carlos Dávalos, Jorge Estupiñán en los cursos dictados en el CFI, en el Manual de Elaboración del Presupuesto por programas del Estado de Minas Gerais del Brasil, así como en las experiencias recogidas en las provincias argentinas”.

<sup>159</sup> Cayetano Licciardo fue un contador público argentino experto en contabilidad pública y control fiscal, que en ese momento era el Ministro de Hacienda y Finanzas del gobierno militar del General Lanusse. Fue contador fiscal de y Director de Contabilidad de Presupuesto en la antigua Contaduría General de la Nación. El régimen normativo de entonces eran las antiguas leyes de contabilidad, previas a la sanción de la Ley de Administración Financiera. Bajo estas leyes tanto la ejecución del presupuesto como la registración contable y la rendición de cuentas eran concebidas como momentos legales. Y la información financiera producida no se suponía que debiera generar información para la toma de decisiones fiscales y económicas o para el cálculo de las estadísticas

«En esas Jornadas *había una pelea muy seria entre dos corrientes de pensamiento*. La corriente jurídica tradicional del presupuesto a la cual adscribía la Secretaría de Hacienda y la Dirección de Presupuesto de la Nación, representada por Cayetano Licciardo, y la concepción económica del presupuesto representada por el pensamiento de Le Pera. No dialogaban entre ellos (...) *Había hasta problemas de tipo personales*. Claro, éramos muy jóvenes. Y *nos tomábamos las discusiones técnicas como si fueran de vida o muerte*. (...) La concepción de Le Pera (aunque *Le Pera no tiene nada de izquierdista*, porque había sido de la Marina) coincidía técnicamente con los planteos del ILPES. Y por otro lado, *Le Pera era un tipo abierto. El sabía lo que pensaba yo y me dejó trabajar tranquilo*.<sup>160</sup>» (Entrevista a Marcos Makón)

A principios de 1973, el ecuatoriano Jorge Estupiñán que estaba realizando una consultoría en el CFI para la implementación de los cursos de presupuesto por programas, le propone hacer una consultoría en Venezuela. Makón, con treinta y un años, acepta la invitación, porque en esa época la reforma administrativa venezolana era considerada como el paradigma de las reformas fiscales y presupuestarias. En julio de 1973 Makón se traslada con su familia a Venezuela.

#### **2.4. Venezuela como refugio de los expertos: la creación de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público**

Los traslados de Marcos Makón y Ricardo Gutiérrez a Venezuela son casos particulares de una corriente. A partir de 1973, Caracas se convirtió en el lugar donde la red latinoamericana en planificación, programación y presupuesto por programas y reforma administrativa para el desarrollo encontró la posibilidad de continuar con su actuación.

Durante la presidencia del demócrata cristiano Rafael Caldera (1969-1974), Venezuela había constituido una Comisión de Administración Pública (CAP) con la presidencia de Allan Brewer Carias<sup>161</sup>. Brewer Carias adoptó, de acuerdo con la doctrina

---

de las cuentas nacionales. Vinculado a la Iglesia Católica, ejerció cátedras de contabilidad pública en la Universidad Católica Argentina. Hacia el fin de su trayectoria fue Rector de la Universidad Católica de La Plata. Ejerció cargos en los gobiernos de facto de 1962-3 (Subsecretario de Hacienda), 1966-73 (Director y Subsecretario de Presupuesto, Presidente del Banco Nacional de Desarrollo, Director del Banco Central y Ministro de Economía y Finanzas) y 1976-83 (Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y Ministro de Educación). Su pensamiento se expresa en un libro editado con posterioridad a su fallecimiento (Licciardo, 2000). Makón destaca siempre, como en la entrevista con nosotros y también en Aizcurri (2009), que esta disputa continúa hasta el día de hoy. Aún se encuentran defensores del enfoque de Licciardo, como se expresa en Atchabaian (2009). Sobre estas disputas puede consultarse Cortés de Trejo (2001). Aunque en la Asociación de Profesores de Contabilidad Pública de la Argentina conviven hasta el día de hoy Le Pera y sus discípulos con los seguidores del pensamiento de Licciardo, estos todavía siguen siendo mayoritarios en las cátedras universitarias.

<sup>160</sup> En la entrevista con nosotros, Makón señaló: «Había otra línea de pensamiento a nivel de organismos internacionales que era OEA versus ILPES. (...) *Más a la derecha OEA y más a la izquierda ILPES*. (...) No eran diferencias sobre la técnica presupuestaria sino *sobre el rol del Estado y la planificación*».

<sup>161</sup> Brewer Carias es un abogado constitucionalista y administrativista venezolano y profesor de la Universidad Central de Venezuela. Su influencia en materia de reforma administrativa en Venezuela decayó a partir a fines de los años 70. Ha sido fuertemente crítico tanto del devenir del sistema de partidos venezolano a partir de los años 80, de la actuación de la Comisión

vigente, el enfoque de que la reforma administrativa debería estar en función de la planificación del desarrollo, siguiendo las síntesis conceptuales producidas en la Unidad de Administración Pública de CEPAL<sup>162</sup>. Se requería, también en su concepción, un enfoque de reforma integrada de todos los *sistemas administrativos* para lograr una adecuada *administración para el desarrollo*.

Se adscribió la Comisión de Administración Pública (CAP) a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Y se produjeron una serie de Informes de la CAP relativos a la reforma de los sistemas de planificación y presupuesto y su vinculación, la reforma de los sistemas de estadística, de compras y suministros, de contabilidad, y jurídico, la reforma de la función pública y la reforma de los procedimientos administrativos (Brewer Carias, 1970).

Brewer Carias fue particularmente activo en establecer vinculaciones con los centros de cooperación internacional. En particular, con la División de Administración para el Desarrollo de la CEPAL y sus programas de asistencia técnica, con el PNUD, con la sede del CICAP en Caracas y con el Instituto Centroamericano de Administración Pública en Costa Rica. Mediante distintos mecanismos de financiamiento internacional, expertos de diversos países latinoamericanos comenzaron a actuar en Venezuela.

Al mismo tiempo, Brewer Carias se encontró entre los promotores más activos de la creación de nuevas organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. En particular del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

En 1971, Brewer Carias comenzó a promover la creación de un organismo de cooperación internacional latinoamericano en materia de administración para el desarrollo. En diciembre de 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad su Resolución 2802 (XXVI) que recomienda la creación del CLAD. En Junio de 1972, en una reunión en Caracas promovida por Brewer Carias representantes de México, Perú y Venezuela firmaron el Acuerdo Constitutivo del CLAD<sup>163</sup> y se decide

---

Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) que reemplazó a la CAP, de las políticas neoliberales de fines de los años 80 y durante los 90 y posteriormente de la Constitución de 1999 y el régimen venezolano inaugurado con el Presidente Chávez.

<sup>162</sup> Ver, Comisión de Administración Pública (1971: 13). Nuevamente se toma como modelo al caso ecuatoriano (Comisión de Administración Pública, 1971: 14).

<sup>163</sup> Los representantes eran de la CAP venezolana, el INAP de Perú, y la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia de México, cuyo director era Alejandro Carrillo Castro, egresado del CICAP. Si se observa, todas estas instituciones adscribían al enfoque de reforma administrativa para el desarrollo bajo la doctrina de reforma integral de sistemas administrativos

su *sede en Caracas*. Para 1974 otra media docena de países habían adherido al CLAD, y otros tanto estaban en vías de adhesión. La creación del CLAD recibió el apoyo de la CEPAL, del PNUD y la División de Administración Pública del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Con estos apoyos, comenzó el funcionamiento con la designación como Secretario General del ecuatoriano José María Jácome<sup>164</sup>.

Pero, la tarea de la CAP y Brewer Carias en la formación de organizaciones internacionales fue particularmente decisiva en la *constitución de la ASIP*. A partir de 1971, la División de Administración para el Desarrollo de la OEA comenzó a promover, con el auspicio de Brewer Carias, la realización de Seminarios Interamericanos de Presupuesto, el primero realizado en Caracas y el segundo en 1972 en Lima. Los seminarios se caracterizaban por convocar a responsables de oficinas de presupuesto de los distintos países de América Latina y EEUU, expertos en presupuesto por programas del ILPES, del CICAP y la OEA, y de otras organizaciones internacionales (BID) o no gubernamentales (Instituto de Administración Pública de Nueva York). Los participantes de los primeros dos seminarios decidieron la constitución de la ASIP<sup>165</sup> en Lima. En 1973, en Santiago de Chile, antes del golpe militar, se elige el primer consejo directivo<sup>166</sup> y se decide que la *primera sede temporal de la ASIP será Caracas*. Como consecuencia del cierre temporal del ILPES con posterioridad al golpe militar chileno de 1973<sup>167</sup> y del creciente desfinanciamiento de la OEA al CICAP, la ASIP pasa a ocupar la posición principal en la difusión de la doctrina y las técnicas latinoamericanas de planificación para el desarrollo, programación y presupuesto por programas.

La actuación de la ASIP se caracterizó por promover la constitución de asociaciones nacionales de presupuesto público, como organizaciones no

---

debida a Carlos Dávalos y el modelo ecuatoriano. Sobre estos aspectos fundacionales, puede consultarse la entrevista a José María Jácome en Revista de ASIP N° 4, diciembre de 1974.

<sup>164</sup> Jácome había dejado la Unidad de Administración Pública de la CEPAL y estaba como consultor de la CAP. Es Brewer Carias el que promueve su designación como Secretario General del CLAD. Nótese una vez más la influencia del pensamiento ecuatoriano. Al mismo tiempo estaban como consultores de la CAP un grupo de consultores argentinos entre los cuales se encontraban los expertos Bernardo Kliksberg y Carlos Acuña surgidos de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Kliksberg fue luego por casi dos décadas consultor del CLAD con financiamiento del PNUD. Makón que comenzó su consultoría en Venezuela en el ámbito de la CAP, nos transmitió en la entrevista su participación en las discusiones con Jácome y Kliksberg sobre la puesta en funcionamiento del CLAD.

<sup>165</sup> La ASIP se creó con el nombre de Asociación Interamericana de Presupuesto Público. En el año 1982, en Costa Rica, se incorporó a España como miembro y cambió su nombre por Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público. Finalmente, en el año 1993, se cambió el nombre por Asociación Internacional de Presupuesto Público.

<sup>166</sup> Cómo muestra del realineamiento que se estaba produciendo y del papel que pasaría a ocupar la ASIP, baste destacar que entre los miembros del primer consejo directivo, que presidía el Director Nacional de Presupuesto de Venezuela José Rodríguez Aznar, se encontraban Gustavo Acuña del CICAP Sede Buenos Aires y Antonio Amado y Jorge Estupiñán del ILPES. Para 1975, el experto argentino Jorge Ripa, de la División de Asistencia Técnica de OEA, quién participaba de sus actividades desde el primer Seminario Internacional de Presupuesto, se había integrado al Comité Editorial de la Revista de ASIP.

<sup>167</sup> En la primera reunión del consejo directivo en Caracas en noviembre de 1973, el consejo decide nombrar miembro honorario de la ASIP a Gonzalo Martner y solidarizarse con Vladimiro Arellano, el director nacional de presupuesto de Chile y miembro del consejo directivo, ambos encarcelados por el gobierno militar. Puede consultarse el acta de la primera reunión del consejo directivo de ASIP Revista de ASIP N° 1 editada en diciembre en Caracas.

gubernamentales que vincularan a funcionarios de las oficinas de planificación y presupuesto con expertos y consultores de organismos de la cooperación. Además, dio seguimiento a los seminarios internacionales de presupuesto inaugurados por la OEA, que pasaron a ser los Seminarios Internacionales de Presupuesto Público de la ASIP. Comenzó a ser vehículo para el ejercicio de la asistencia técnica a las oficinas de presupuesto que los requirieran y a organizar cursos de capacitación. Además, decidió la publicación de una revista para editar los documentos presentados en los seminarios internacionales y otros artículos. Y, finalmente constituyó un centro de documentación y bibliografía especializada. El modelo organizativo de la ASIP se replicó posteriormente en cada una de las asociaciones nacionales de presupuesto público: realización de seminarios nacionales, edición de una revista, centro de documentación<sup>168</sup>.

Con la constitución de la ASIP en 1973 y el CLAD en 1974, Caracas pasó entonces a ser el lugar de una nueva sociabilidad donde los expertos latinoamericanos en planificación, presupuesto por programas y administración para el desarrollo siguieron actuando. Especialmente en Centroamérica y el Caribe y otros países sudamericanos, en particular Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia. Como se puede concluir, el gobierno venezolano (entre otros latinoamericanos como México) y en particular sus áreas de planificación y presupuesto se convirtieron en esos años en receptores de exiliados o de expertos que simplemente buscaban ambientes más propicios para ejercer su desempeño. Muchos expertos chilenos del ILPES al principio encarcelados por la dictadura militar, encontraron típicamente refugio en Caracas como Gonzalo Martner y Carlos Matus. Los casos de Gutiérrez y Makón son solo parte de una corriente más amplia.

---

<sup>168</sup> Desde una perspectiva sociológica, el *dispositivo organizativo* de ASIP (que continúa hasta el momento de la elaboración de esta tesis) se constituyó en un modo de ensamblaje de un actor-red distinto a lo que significaron los organismos técnicos de la cooperación internacional como ILPES o el CICAP. También importa destacar como el estatuto que decidió la realización de seminarios, estímulo a la réplica de asociaciones y seminarios nacionales, las acciones de asistencia técnica y capacitación, la constitución del centro de documentación y la decisión en la primera acta del consejo directivo de editar una revista, se volvieron efectivamente performativos, ya que todas las acciones permanentes de ASIP desde su constitución se derivan de esos primeros documentos aprobados. Claramente la experticia de sus fundadores acumulada en ILPES, el CICAP y la OEA y el apoyo de la oficina de presupuesto venezolana resultaron aspectos claves de esta performatividad. Para 1974, el brasileño Antonio Amado había logrado que se constituyera la Asociación Brasileña de Presupuesto Público y que se realizara el primer seminario nacional. Todas las asociaciones nacionales constituidas desde entonces han seguido el mismo modelo. La ASAP argentina también desde su creación en 1977. Del mismo modo, Amado fue miembro del primer comité editor junto a Jorge Israel de la revista de ASIP. Ambos venían de compartir la experiencia de producción documental del ILPES. En el año 1984 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó la incorporación de la ASIP con el Status de Miembro Consultivo en la Categoría II. Actualmente ASIP agrupa a miembros individuales y asociaciones nacionales de veintidós países, veinte latinoamericanos más España y Francia. En el año 2017 se realizó el Seminario Internacional N° 44.

#### 2.4.1. Matus y Makón en Venezuela: un giro doctrinario sobre la planificación y el presupuesto por programas

Cuando Marcos Makón llega a Venezuela a mediados de 1973, comienza su función de asesoramiento profesional para la CAP, en la formulación de los presupuestos regionales coordinados por la CORDIPLAN. Si bien en 1974, el partido Acción Democrática gana las elecciones, con la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez, el contrato de asesoramiento de Makón a través del PNUD continuó.

La llegada de los socialdemócratas venezolanos al gobierno acentuó la inmigración de expertos chilenos. Cuando fue liberado por el gobierno militar, Carlos Matus se traslada a Venezuela invitado por el ministro de hacienda Héctor Hurtado<sup>169</sup>. Matus se hace cargo del proyecto de asistencia técnica de “Modernización del Sistema Fiscal”. Y, lo ponen en contacto con Makón, por cuanto era egresado del ILPES<sup>170</sup>.

*El proyecto asistió a la reforma de la hacienda pública venezolana y fue el lugar que permitió la colaboración intelectual entre Matus y Makón. Tanto la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario venezolana como los escritos de ese momento de Matus y el realizado en colaboración con Makón, muestran un conjunto de significativos cambios doctrinarios en materia de planificación, presupuesto y contabilidad pública.*

La Ley Orgánica del Régimen Presupuestario de Venezuela de 1976<sup>171</sup> puede considerarse una verdadera mixtura entre las ideas de la planificación y el presupuesto por programas de los años 60 con las nuevas ideas sobre la relación entre el sistema presupuestario y el de contabilidad y el papel de los órganos de control. Por un lado, la ley consolidó la idea de que la oficina de presupuesto dependa del órgano rector de la planificación<sup>172</sup>. Y que se aplicara de modo sistemático el presupuesto por programas, la planificación sectorial y la planificación regional.

---

<sup>169</sup> Héctor Hurtado fue un importante miembro del partido Acción Democrática. Había sido el Director (Ministro) del CORDIPLAN durante el gobierno de Acción Democrática de Raúl Leoni (1964-69). En dicho cargo y por las relaciones con el ILPES había trabado amistad con Carlos Matus. A partir de 1974, fue el Ministro de Hacienda y llevó adelante reformas presupuestarias, contables y tributarias orientadas por las ideas sobre la planificación del desarrollo y el rol empresarial del Estado.

<sup>170</sup> En la entrevista con nosotros, Makón caracterizó al primer período de su estadía como “una función de asesoría no integrada” queriendo significar que el grupo formado por argentinos como el mismo y Jorge Ripa (OEA) o el ex director de presupuesto chileno Vladimiro Arellano, quién se exilió en Venezuela cumplieron una función escasamente involucrada con el alto nivel de gobierno. Esto cambió con la llegada de Matus.

<sup>171</sup> Un conjunto de técnicos del ministerio de hacienda venían haciendo esfuerzos desde la década del 60 para modificar la Ley Orgánica de Hacienda. Con el regreso de Acción Democrática y Hurtado como ministro, se logró finalmente el cambio legal. Puede consultarse la ley y una introducción a la naturaleza de las innovaciones en la Revista N° 8 de la ASIP. Además, en ASIP (1977: 11) se destaca la colaboración de Matus, Makón y Ripa en sus tareas de asistencia técnica.

<sup>172</sup> En la entrevista con nosotros, Makón nos señaló su admiración por Hurtado y el apego a sus ideas sobre la relación entre presupuesto y planeamiento. Al hacer aprobar la ley, el ministerio de hacienda “perdía” presupuesto a manos del CORDIPLAN.



Sin embargo, los cambios más importantes se dieron en las concepciones sobre la ejecución presupuestaria, la contabilidad pública y el control interno<sup>173</sup>. Por un lado, y por primera vez, se regula los límites a la reasignación de partidas presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo u otros órganos constitucionales, siendo la oficina de presupuesto la responsable de controlar esta regulación. Además, la propia oficina de presupuesto podía establecer cuotas de ejecución presupuestaria y limitarlas en función del ciclo fiscal. El ministerio de hacienda pasaba a construir un sistema de contabilidad pública fundada en principios de “devengado” y cobraba creciente responsabilidad en el control previo de las órdenes de pago de la Tesorería. Finalmente, se limitó sustancialmente aunque no se eliminaron completamente los controles previos de la Contraloría General de la República<sup>174</sup>.

A partir de este nuevo conjunto de relaciones que se produjo en Caracas y de la colaboración entre Matus y Makón, nació *un texto doctrinario, hasta hoy considerado un clásico entre los expertos en presupuesto*. Matus, Makón y Arrieche (1979)<sup>175</sup> implicó por un lado, un conjunto de definiciones técnicas sobre el presupuesto por programas que sentaron las bases conceptuales de las categorías presupuestarias en distintos países en el futuro. Sin embargo, lo más importante fue el modo en que el texto denotaba el viraje de las ideas de Matus sobre la planificación.

Las ideas ya esbozadas en Matus (1972), se profundizaron como consecuencia de la traumática experiencia de gobierno con Salvador Allende. En la cárcel, Matus comenzó a consolidar su nuevo pensamiento sobre la “planificación de situaciones”. Esta idea transformaba sustancialmente las ideas sobre la planificación. Desde esta nueva doctrina elaborada por Matus, el “equipo de gobierno” (no el experto en

---

Makón recordaba cómo al preguntarle a Hurtado si esto no lo afectaba, le respondió que “no, que siempre había pensado lo mismo cuando era el ministro a cargo de CORDIPLAN y que no iba a cambiar sus ideas porque era ministro de hacienda”.

<sup>173</sup> En las entrevistas con nosotros, tanto Makón como Gutiérrez señalaron a la reforma presupuestaria venezolana como el antecedente más importante de las “reformas de los sistemas de administración financiera” que comenzarían en los años 80. Muchos de los principios sobre la relación entre los procesos presupuestarios, contables y de tesorería se establecieron por primera vez en la ley venezolana.

<sup>174</sup> La Ley Orgánica del Régimen Presupuestario de Venezuela comienza a incorporar la doctrina de que el control previo es una responsabilidad del funcionario a cargo de un área o programa y no de “controles externos”. Por primera vez, aparece la idea de la “responsabilidad gerencial”. “Una mayor flexibilidad en el uso de los recursos públicos, en busca de una mayor eficacia de la gestión pública y un mayor control sobre el uso de dichos recursos para asegurar la probidad administrativa, son los principios básicos en que descansa la reforma presupuestaria y contable emprendida por el Gobierno. A menudo se han visto estos propósitos como contradictorios o, al menos, difíciles de conciliar. Y, por perseguir la probidad se ha plagado el proceso presupuestario de controles formales que atentan contra la agilidad y eficacia de la administración pública. El país reclama tanto probidad como eficacia. Para responder a este legítimo reclamo, la reforma emprendida redefine la filosofía del control y establece la flexibilidad en el uso de los recursos sobre la base de la responsabilidad gerencial del administrador de programas.” Ver, ASIP (1977: 27).

<sup>175</sup> Matus, Makón y Arrieche (1979) se terminó de elaborar durante 1978 y fue presentado por primera vez en el VII Seminario Interamericano de Presupuesto Público, en Buenos Aires, por primera vez organizado con la recientemente creada ASAP. Nótese el papel central ocupado por Venezuela. El texto fue editado por la Asociación Venezolana de Presupuesto. Arrieche había sido funcionario de la Oficina Central de Presupuesto cuando la reforma de 1976 y se desempeñó también como Director Ejecutivo de ASIP.

planeamiento) debe identificar problemas a ser abordados, plantearse objetivos de transformación, evaluando especialmente las relaciones de fuerzas políticas y sociales que se encuentran en una “situación” de gobierno. Esta evaluación de la “viabilidad política” es la que permite conjugar la dimensión “normativa” (los objetivos de gobierno y de resolución de problemas) con la dimensión “estratégica”. Además, se requiere vincular este análisis de los objetivos con el análisis de la factibilidad fiscal mediante instrumentos de programación operativa anual. Por lo tanto, las proyecciones económicas y la planificación normativa de estilo cepalino (industrialización, sustitución de importaciones, reforma agraria, objetivos de producción de insumos e industria pesada para salir de la dependencia) carecían de sentido si no se analizaba las relaciones de fuerza concretas y la situación fiscal en la que se ejercía el gobierno. El estado, su gobierno de turno y las organizaciones públicas eran solo unos de los tantos “actores” de la situación. El poder del estado ya no aparecía como el principal. El poder era definido como “compartido” (Matus, 1981)<sup>176</sup>.

Este giro doctrinario<sup>177</sup>, se expresa claramente en la primera parte de Matus, Makón y Arrieche (1979). Las acciones públicas pasaban a ser entendidas no solo en su dimensión “productiva” sino también “regulatoria” sobre el sector privado. En este último aspecto, intentar regular el sistema económico y social, es donde es necesario el “análisis de situaciones”. *No todo intento de transformación mediante la regulación es posible. Aquí hay “incertidumbre” por el “poder compartido”*.

Pero, donde las instituciones de gobierno pueden tener “manejo de la incertidumbre” es en el “presupuesto por programas”<sup>178</sup>. La técnica del presupuesto por programas anual o plurianual, calculando las funciones de combinación de recursos mediante las “tecnologías de producción” que existen en el sector público, asignando el

---

<sup>176</sup> El texto que marca este cambio doctrinario fue “Planificación de Situaciones” cuya primera edición fue por el Fondo de Cultura Económica en México en 1980. Aquí estamos citando un texto basado en dicho libro, realizado para el Centro de Estudios de Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela donde Matus se desempeñó desde su llegada y luego editado como material de clase por CEPAL/ILPES. Especialmente, por la alusión directa en el título al “poder compartido”. La reproducción de este material en Santiago de Chile señalaba también la utilización del nuevo pensamiento de Matus en un ILPES profundamente transformado luego de su cierre transitorio en los 70. Los borradores del texto comenzaron a ser escritos en la cárcel. Makón, en la entrevista con nosotros, nos comentó que Matus le dio a leer los borradores.

<sup>177</sup> Matus, Makón y Arrieche (1979) es además un claro ejemplo de cómo, cuando se está comunicando una nueva teoría o doctrina, los expertos lo expresan a través de gráficos, dibujos, tablas conceptuales, tal como señala los sociólogos de la teoría del actor red. Ver, en particular, Law (1998).

<sup>178</sup> En la interpretación de Makón esbozada en la entrevista con nosotros, el texto significó un cambio con respecto a las ideas de Martner (1979 [1967]) donde se expresaba la continuidad lógica entre planificación del desarrollo, programación operativa anual y presupuesto por programas. Según Makón, esto significaba confundir una técnica (el presupuesto por programas) con la planificación del desarrollo. Además, en la entrevista, Makón expuso que “habría que volver sobre ese texto, porque allí están los fundamentos... Lo que pasa es que cuando uno se dedica a enseñar presupuesto a los responsables de las oficinas, le enseñás las categorías presupuestarias que es lo que ellos necesitan manejar... Y te olvidás de enseñar los fundamentos”.

financiamiento posible y estableciendo “metas físicas de producción institucional” es aquello que si puede ser efectivamente controlado por los gobiernos<sup>179</sup>.

El “presupuesto por programas” dejaba de ser el último eslabón lógico del planeamiento de mediano y largo plazo y la programación operativa anual. Se constituía en la técnica que podía dar certidumbre a la gestión de las jurisdicciones. El plan dejaba de ser puramente “normativo”. *Y la planificación pasaba a estar constituida por un conjunto de grandes apuestas estratégicas sobre problemas identificados por la oficina central de planificación con la participación de los sectores gubernamentales pero también con los actores sociales. El “desarrollo” como idea normativa construida en CEPAL/ILPES daba paso doctrinariamente a un conjunto de “objetivos estratégicos” que se redefinirían en cada plan*<sup>180</sup>.

En 1978, Matus deja la coordinación del proyecto de “Modernización de la Gestión Fiscal” y propone a Makón para hacerse cargo<sup>181</sup>. Al mismo tiempo, Makón desplegó una importante actividad de capacitación en el CICAP de Caracas y de enseñanza del presupuesto por programas en universidades venezolanas. Y formaba parte del comité editor de la Revista y miembro del Consejo Consultivo de ASIP<sup>182</sup>.

Sin embargo, en 1979 Makón recibe del PNUD una nueva oferta. Un proyecto de asistencia técnica en la formulación presupuestaria al gobierno nicaragüense surgido de la Revolución Sandinista y del derrocamiento del presidente Somoza. A las semanas de asumido el gobierno revolucionario, Makón estaba en Managua.

---

<sup>179</sup> También en la entrevista, Makón esbozó una resignificación de estas ideas en relación con las teorías contemporáneas de la gestión pública, a las cuáles adscribió a partir de fines de los años 90. “Fíjate vos... allí, de alguna manera, está esbozada la “gestión por resultados”, la idea de la construcción de valor público...”.

<sup>180</sup> A partir de 1982, Matus fue convocado por el CORDIPLAN para colaborar con la formulación del VII Plan de la Nación (1984-88) y la reconversión de la oficina en Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN). Por primera vez, se aplicaron las ideas de Matus sobre planificación estratégica situacional a un plan nacional. Si se lo compara con anteriores planes de desarrollo típicos de los años 50 a 70, el VII Plan identificó un conjunto de situaciones problemáticas, un conjunto de lineamientos generales y “situaciones objetivo” a alcanzar. No dejaban de aparecer las ideas desarrollistas típicas (sustitución de importaciones, bienestar de la población) pero se le sumaban objetivos de reforma del estado, disminución del peso de la deuda externa, crecimiento del empleo privado, y democratización del poder. En general, se considera que la experiencia del VII Plan, en parte por las restricciones fiscales de los años 80 y por los propios límites de la metodología, fue un fracaso. A partir de 1989, se dio el giro neo liberal de la con la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez expresado en el VIII Plan de la Nación. Para una interpretación del propio Matus sobre la formulación del VII Plan y una síntesis de su método de planificación estratégica, ver Matus (1985).

<sup>181</sup> La relación de Makón con Matus fue poco frecuente luego de 1979. Makón nos destacó en la entrevista que mucha de las nuevas ideas de Matus provenían de su relación con Fernando Flores, que lo visitaba en Venezuela. Flores es un ingeniero y experto en lenguajes cibernéticos chileno que fue un joven ministro de hacienda y economía del presidente Allende. Detenido entre 1973 y 1976, emigró a EEUU. Se convirtió en un experto y empresario en la aplicación de tecnologías de la información a la gestión de las organizaciones. Su teoría organizacional tiene raíces en las concepciones del biólogo chileno Humberto Maturana y su teoría de la “autopoiesis”. Como se sabe, la noción de “autopoiesis” de Maturana fue adoptada por el sociólogo alemán Niklas Luhmann en su teoría de los sistemas sociales. Tanto Makón como Gutiérrez manifestaron desconocer estas conexiones conceptuales.

<sup>182</sup> Estas designaciones de Makón en posiciones en ASIP sucedieron durante el VII Seminario Interamericano de Presupuesto Público, en Buenos Aires en 1978. Durante el seminario se realizó una primera discusión de un documento que adelantaba a Matus, Makón y Arrieche (1979). Ver, Arrieche, Irisity, Monroy y Makón (1979).

#### **2.4.2. La consultoría enraizada en Centroamérica y el Caribe y el involucramiento de Gutiérrez y Makón en Venezuela y Nicaragua: entre el presupuesto por programas y la integración de las cuentas fiscales**

Como se habrá podido concluir, en Venezuela y por la actividad de asistencia y cooperación técnica de la ASIP, la OEA y el PNUD, la red latinoamericana en planeamiento, programación, presupuesto por programas y administración para el desarrollo logró continuar desplegando su actuación. Se terminó de conformar lo que puede conceptualizarse como una *red de consultoría enraizada*.

El concepto de “enraizamiento” (“embeddedness”) ha cobrado importancia creciente en la sociología y la ciencia política desde que Evans (1996 [1992]) lo utilizó para elaborar su explicación sobre el desarrollo de Japón, Taiwán y Corea, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Y, de cómo el desarrollo industrial estuvo directamente asociado a la existencia de una “burocracia neoweberiana enraizada”<sup>183</sup>.

Como es sabido, el concepto de “enraizamiento” se debe a Granovetter (1985). Según Granovetter, criticando a los teóricos de la acción racional (“rational choice”), el funcionamiento de los agentes y organizaciones del mercado y la cuestión de las jerarquías dentro y entre organizaciones, se explican mejor, no por los supuestos sobre la racionalidad humana, sino sobre el hecho de que *“la mayor parte del comportamiento humano está enraizado en redes de relaciones interpersonales”* y en *“lazos establecidos”*. Incluso, en *“relaciones de amistad y relaciones personales de larga data”*. El argumento principal de Granovetter es que *muchos de los patrones de las estructuras sociales macro pueden ser mejor explicadas si se investigan a nivel micro las redes de relaciones interpersonales que han contribuido a su estructuración*.

Granovetter y McGuire (1998) también han sostenido que un enfoque cultural canónico tampoco es un correcto abordaje que permita explicar los patrones de

---

<sup>183</sup> Un cuerpo de funcionarios de alto nivel de coherencia interna, seleccionados por exámenes rigurosos. Pero, que al mismo tiempo, no era una “burocracia aislada”, tal como la tipificada por Weber, sino que mantenían “relaciones asiduas” con los gerentes o capitalistas privados o directores de empresas públicas. Esa asiduidad de la relación y su alto sentido de coherencia y compromiso con las metas nacionales de producción industrial y exportación, era la que le permitía un tipo de relación de alto involucramiento con las corporaciones empresariales. Tanto para el financiamiento público o el manejo de los impuestos de importación y exportación para favorecer a estas empresas y sus planes de expansión, como para aplicar sanciones en caso de incumplimiento de las metas de producción y exportación. El “enraizamiento” o la red de relaciones se había iniciado generalmente en las universidades, donde tanto los profesionales, que luego se desempeñarían en el sector público o en el campo gerencial, se habían formado. Además, el contacto asiduo no sólo se manifestaba en las interacciones vinculadas a los planes corporativos o las facilidades fiscales que los funcionarios discutían con los empresarios a partir de los programas de expansión. Había, especialmente, relaciones de amistad o de vida social frecuente en situaciones distintas a los ambientes laborales.

estructuración de un “sistema de gobernanza y decisión”<sup>184</sup>. Al igual otros sociólogos, sostienen que *la cultura no debe ser entendida como una influencia de una vez y para siempre, sino como un proceso en movimiento, constantemente construido y reconstruido por la interacción*. Incluso, como consecuencia de algunas de las “decisiones estratégicas” tomadas por algunos de ellos. *La cultura no solo forma a los miembros de una red, sino que es formada por ellos*. Por lo tanto, un “sistema de gobernanza y decisión” no es la consecuencia de ciertos factores culturales que lo determinan. Y sus resultados tampoco deben ser atribuidos a la racionalidad técnica o económica o al logro individual. Se trata de *construcciones sociales provocadas por la movilización de recursos e influencia a través de redes sociales. Por amistades duraderas, por experiencias similares, por dependencias comunes y por la creación activa de nuevas relaciones sociales*. Y, *si un sistema entra en crisis, la red (o eventualmente una nueva) podrá redefinir y reconstruir un sistema sobre la base de los elementos del viejo*.

El concepto de “enraizamiento” tiene además su origen en los estudios de Granovetter (1973) sobre la “fortaleza de los “lazos débiles”. Granovetter sostuvo que los “lazos fuertes” entre individuos, de carácter más comunitario, tienden a cerrar sus relaciones con otros individuos u otras redes. Por el contrario, *si se quiere conocer el impacto del comportamiento de los individuos en las relaciones sociales en las cuales están insertos, hay que prestar especial atención a sus “lazos débiles”*. A aquellos lazos mantenidos con antiguos compañeros de estudio o relaciones laborales con las cuáles se mantuvieron luego contactos esporádicos. *Lazos que se reactivan mediante encuentros casuales o amigos operando para reactivar el lazo*. Hay que prestar atención a los individuos que cuentan con muchos lazos débiles, porque según Granovetter son un componente decisivo en los *procesos de difusión de nuevas ideas*. Es a través de los lazos débiles que se constituyen *canales por las que las ideas, las influencias y la información socialmente distante puede alcanzar a alguien*. Y pueden tener un

---

<sup>184</sup> Granovetter y McGuire (1998) trata de la construcción de las relaciones entre y asociaciones de firmas eléctricas en EEUU en la década del 20, y su “sistema de gobernanza y decisión” para la estabilización de los límites y las prácticas en las firmas. En la investigación se demuestra como algunos dueños y gerentes de dichas compañías mueven sus contactos locales y nacionales para reformatear el mercado y el sistema político de tal manera de presionar a las empresas hacia la conformidad con un mismo patrón técnico, organizacional, económico y legal. Señalan que el isomorfismo entre las firmas nunca es total porque lo que produjeron fue un sistema de influencia y no un control directo. Además, el isomorfismo parcial se origina en la variedad de recursos y las características diversas de los distintos mercados en donde cada firma estaba localizada. Finalmente, señalaron que los procesos y las relaciones que establecieron los individuos que movilizaron la red, se volvieron institucionalizados en organizaciones formales, alianzas institucionales, prácticas estandarizadas y normas industriales comunes. Nótese la aplicabilidad de estas conclusiones a la actuación de la red latinoamericana en planificación, programación, presupuesto por programas y administración para el desarrollo. Compárese también con la ideas de Hughes (1987) sobre la evolución de los grandes sistemas tecnológicos. No es casual que los teóricos del actor-red hayan reparado desde fines de los años 90 en las teorías de Granovetter. Ver, Callon (1998).

*conocimiento del mundo más allá del círculo de lazos de origen. Los contactos indirectos se alcanzan por los lazos débiles. Construyen un puente entre distintos tipos de lazos. Los lazos débiles vinculan a ciertas redes con otras redes. Esto es típico de las relaciones de los trabajadores en el mercado de trabajo, pero también para profesionales, técnicos y posiciones gerenciales.*

Precisamente, la red latinoamericana en planeamiento, programación, presupuesto por programas y administración para el desarrollo reúne este conjunto de características propias del “enraizamiento”<sup>185</sup>. Una red de expertos relacionados por *lazos originados en centros de formación, investigación, asistencia técnica y planificación para el desarrollo nacionales e internacionales*, que dieron lugar a *vínculos entre expertos y entre profesores y alumnos, transformados en vínculos profesionales, políticos, ideológicos, de amistad, de solidaridad, que se desplegaron desde principios de los años 60 hasta los años 80*. Vínculos que se activaban a través de las acciones de formación y asistencia técnica internacional, o incluso en situaciones relacionadas con las emigraciones del exilio derivadas de los golpes militares de los años 70.

En algunos momentos de la actuación de la red, los *fundadores de los centros expertos* (Raúl Prebisch, Carlos Matus, Carlos Dávalos, Allan Brewer Carías) ejercían su influencia y movían sus contactos nacionales e internacionales para crear o revitalizar organizaciones especializadas (el ILPES y su División de Asistencia Técnica, la Escuela de Administración de la Universidad Central de Ecuador, el CICAP, la Comisión de Administración Pública de Venezuela, el propio CLAD), para obtener el financiamiento de tales centros, para convocar a expertos e investigadores, para lograr que las administraciones nacionales envíen alumnos a los centros de formación, para promover la movilidad internacional de los expertos en misiones de consultoría y capacitación o para promover la adopción de sus doctrinas y los dispositivos técnicos que creaban o recreaban en las administraciones estatales latinoamericanas. En *etapas posteriores*, otros *miembros de la red de menor jerarquía* (el brasileño Antonio Amado, los ecuatorianos Jorge Estupiñán y José María Jácome, el argentino Jorge Ripa, los

---

<sup>185</sup> Hasta lo que conocemos, esta investigación es la primera oportunidad que el concepto de “enraizamiento” se aplica a redes de expertos internacionales que comparten una doctrina común y que construyeron dispositivos relativamente isomórficos de planeamiento, presupuesto y administración pública para el desarrollo en diversos países (en este caso, latinoamericanos). Nótese que la diferencia con las investigaciones iniciadas por Evans sobre la “burocracia weberiana enraizada” y sus efectos sobre el desarrollo tardío en Asia Oriental o en general sobre los procesos de crecimiento económico e industrial, es que aquí estamos poniendo el acento en cómo una red internacional de consultoría enraizada construye y replica dispositivos administrativos de modo relativamente isomórfico en distintas administraciones públicas nacionales.

venezolanos Héctor Hurtado y Víctor Arrieché) pasaban a ocupar dichos roles de influencia y lograban el apoyo institucional y financiero de la OEA y del PNUD, o promovían la creación de nuevas organizaciones como la ASIP<sup>186</sup>. A partir, de entonces, la red se reconstruyó en su actuación con base en Caracas, para todo el norte de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, y los expertos chilenos, argentinos y de otros países encontraron la posibilidad de continuar con su actividad de asistencia técnica y difusión de las doctrinas y dispositivos de planeamiento, presupuesto y administración para el desarrollo. En dicho momento, la institucionalización de la ASIP, y de las asociaciones nacionales de presupuesto público vinculadas, significó una nueva estabilización en los patrones de funcionamiento de la red<sup>187</sup>.

Tal como estableció adecuadamente Evans (1996 [1992]), el “enraizamiento” es lo que permite que la actuación de los expertos se caracterice por otras dimensiones específicas tales como la “coherencia corporativa” entre sus miembros y su *involucramiento* con los *objetivos del desarrollo* y (en este caso) con *la transformación de las administraciones públicas* en las cuáles actuaban. No se trataba de una consultoría experta desvinculada moralmente de la transformación y el desempeño efectivos. Por el contrario, el ethos desplegado implicaba un fuerte *involucramiento moral con los procesos de implementación de los dispositivos de planeamiento, presupuesto y administración para el desarrollo*, que creían como más racionales y funcionales con los objetivos de desarrollo económico y social. Este involucramiento era además posible por los lazos de compañerismo, profesionales, ideológicos y de amistad con aquellos que, circunstancialmente, ocupaban posiciones ejecutivas en los organismos de planificación, presupuesto o reforma administrativa en o para los que se desempeñaban. Incluso, en muchas circunstancias, *expertos extranjeros, más allá de sus posiciones formales, desplegaron una tipo de actuación tal como si decidieran sobre los asuntos de planeamiento, las cuentas públicas y el presupuesto nacional*. Típicamente, fue el modo en que se desplegó la actuación de Carlos Matus en Venezuela, por su relación con el ministro Héctor Hurtado. Sin embargo, este modo de actuación también se verifica en los casos de Gutiérrez y Makón en Venezuela y Nicaragua.

---

<sup>186</sup> En la entrevista con nosotros, Makón caracterizó la fundación de ASIP del siguiente modo: “Un *grupo de amigos* expertos en presupuesto de distintos países de América Latina del ILPES y de la OEA, decidieron constituir ASIP para no depender totalmente ni de uno ni de otro”

<sup>187</sup> Nótese que la base empírica aquí ofrecida podría ser reinterpretada en los términos de un “campo” en el sentido de las teorías de Pierre Bourdieu. Podría efectivamente caracterizarse cómo los distintos actores, expertos e instituciones, van ocupando posiciones de dominación en el campo y se producen situaciones de lucha por la obtención de capital intelectual, social, moral, o incluso económico. Pero, no es este el sentido de esta investigación.

Cuando Ricardo Gutiérrez llega a Caracas a principios de 1978, sus colegas y amigos argentinos vinculados con la OEA, el PNUD, y la ASIP le consiguen un contrato, a través de esta última organización, para desempeñarse como consultor de la Dirección General de Presupuesto y la Contaduría General de la República de Honduras en cuestiones de contabilidad gubernamental y análisis de procedimientos administrativos, hasta fines de 1980. A partir de enero de 1981 y hasta fin de 1988, pasó a estar contratado por el PNUD como experto en *presupuesto público y administración financiera*, para asesorar a la Oficina Central de Presupuesto de Venezuela. La misma posición que había ocupado Marcos Makón hasta su partida a Nicaragua, pero que incluía la dimensión de la contabilidad pública.

La experiencia (argentina) de Gutiérrez tanto en presupuesto por programas como en contabilidad pública, así como el giro que significó la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario de Venezuela al establecer por primera vez el objetivo de integración entre las categorías presupuestarias y la contabilidad gubernamental, le permitieron sentar los primeros diseños conceptuales de esta integración. En la práctica, significó poner *acento en la relación entre presupuesto y contabilidad y menos en la relación entre plan nacional de desarrollo y presupuesto*<sup>188</sup>. Tal era además el nivel de involucramiento en la Oficina Central de Presupuesto, que *Gutiérrez representó en distintas ocasiones al gobierno venezolano frente a misiones del Fondo Monetario Internacional discutiendo las cuentas públicas venezolanas* (gasto, inversión, financiamiento, déficit fiscal).

De modo similar, Makón llega a Managua contratado por el PNUD en agosto de 1979, a poco de la caída del dictador Somoza, y virtualmente pasa a ser el *responsable de la formulación del presupuesto del gobierno sandinista de la revolución nicaragüense*<sup>189</sup>. Además, este nivel de involucramiento implicó para Makón la *posibilidad de ejercer su experticia técnica en un gobierno totalmente afín con sus*

---

<sup>188</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez resignificaba esta trayectoria del siguiente modo: “Cuando Marcos se va a hacer la revolución a Nicaragua (risas), yo pasé a ocupar el puesto de Marcos, aunque no me crucé con él. *El estaba enojado porque no seguí su modelo en Venezuela. Mi enfoque presupuestario es más fiscal, de consolidación de las cuentas públicas. (...) Mi enfoque es de política fiscal*”.

<sup>189</sup> En la entrevista con nosotros, Makón expresó: “Era tal la ausencia de cuadros técnicos, que yo era asesor y ejecutivo al mismo tiempo. Tres personas: yo, un uruguayo y una nicaragüense formulamos el primer presupuesto, discutiendo con cada ministro, entre octubre y diciembre de 1979, con máquina de escribir y fotocopias (...) Me involucré directamente en todo... y tenía un apoyo muy fuerte de la estructura superior de gobierno, (...) se gobernaba con ajustes, cuotas de compromiso presupuestario (...), las cuotas no comprometidas se eliminaban directamente del presupuesto (...) debido a las restricciones fiscales”.



*posturas ideológicas* originadas en su militancia y su paso por el ILPES<sup>190</sup>. Makón continuó involucrado con el gobierno sandinista de Nicaragua hasta octubre de 1983.

## **2.5. La crisis de la doctrina de la planificación para el desarrollo**

Se han esbozado *distintas razones para la pérdida de centralidad del planificación, la programación operativa y el presupuesto por programas* impulsados por el ILPES y la OEA: la crisis del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, la crisis de los autoritarismos modernizantes de las dictaduras militares, las crisis fiscales y de deuda pública de los estados latinoamericanos, las propias limitaciones técnicas y políticas del planeamiento para el desarrollo, las incompatibilidades de la lógica tecnocrática con los procesos crecientes de democratización política y participación de la sociedad civil. Sin duda, también, el propio cierre temporal del ILPES, cuando el golpe contra Salvador Allende, y el progresivo desinvolucramiento de la OEA en la asistencia técnica a la planificación para el desarrollo y la reforma administrativa fueron también factores de alto peso.

Para los años 80, mientras algunos estados latinoamericanos continuaron con sus estructuras y prácticas de planeamiento del desarrollo a pesar de las dificultades económicas y fiscales (Brasil, Costa Rica), otros fueron abandonando las estructuras y prácticas de la planificación (Argentina). En la mayoría de los países latinoamericanos, la aplicación de las técnicas de planificación, programación operativa y presupuesto por programas respondía más a su institucionalización como práctica recurrente, que a los logros efectivos en términos de los objetivos que el “ideal” del desarrollo se había planteado.

Además, esta crisis de las técnicas de planificación del desarrollo estaban asociadas a la crisis del estructuralismo, que como pensamiento económico latinoamericano había sido predominante desde la década del 50 (Heredia, 2015). No solo los economistas “liberales” consideraban al déficit fiscal, a la inflación y a la deuda pública como los problemas más importantes a ser resueltos, sino que también fueron los economistas “estructuralistas” quienes pasaron a considerarlo como el principal conjunto de problemas que debieran ser superados, si se quería “retomar la senda del desarrollo”.

---

<sup>190</sup> En las entrevistas con nosotros, Makón expresó: “Me enamoré de la Revolución (...)”. “Incluso, hice amagos de entrenamiento militar (...) participé como voluntario de las cosechas de café y algodón (...) con mi señora y con mi hijo. Mi señora participaba de los Comités de Defensa de la Revolución.”

En términos de Granovetter y McGuire (1998), un “sistema de gobernanza y decisión”, que se había replicado de modo isomórfico en toda América Latina, había entrado en crisis. La doctrina del planeamiento y la administración para el desarrollo no lograba ofrecer pruebas convincentes de poder resolver los nuevos problemas y alcanzar el “bien común”. Al igual que la “economía estructuralista”, las técnicas de planificación, programación operativa y presupuesto por programas ya no lograban ofrecer “pruebas” de resolución de problemas y la doctrina asociada no lograba “justificarse” (Heredia, 2015) en el contexto pragmático de la gestión pública.

Tal como sostuvieron Granovetter y McGuire (1998), *la solución a los problemas a ser resueltos y la construcción de nuevos “sistemas de gobernanza y decisión” nacieron de las redes de expertos preexistentes*. En el caso de la política económica de los distintos países de América Latina, en general los responsables de llevar adelante políticas “heterodoxas” que enfrentaran los problemas del déficit fiscal, la inflación y la deuda pública fueron llevadas adelante por “economistas” *que se habían desempeñado en los organismos nacionales o subnacionales de planificación y/o se habían formado en los ambientes donde se difundían las doctrinas y técnicas de la planificación del desarrollo*<sup>191</sup>. Del mismo modo, las doctrinas administrativas que reemplazaron a la doctrina de la planificación y la reforma administrativa del ILPES/CEPAL y OEA fueron formuladas y paulatinamente puestas en práctica a través de nuevos dispositivos técnicos, por parte de la misma red experta que se había constituido en torno a dichas instituciones.

Como hemos analizado, la CEPAL, el ILPES y Carlos Matus habían ya planteado desde mediados de los años 60 los dilemas a los que se enfrentaba el ideal del “desarrollo económico”, el rol de los expertos en planificación, los límites de la planificación económica de largo plazo y su vinculación con la programación operativa y el problema de los déficit de la administración pública latinoamericana. Pero, tanto la ideología del compromiso de los expertos con gobiernos de izquierda a partir de una nueva idea de la estrategia y el plan (Matus, 1972) como el intento de recrear la

---

<sup>191</sup> Más allá de las diferencias de trayectoria, ideología, formación y pensamiento económico, una lista más o menos completa de estos “economistas” que llevaron adelante las nuevas políticas heterodoxas de ajuste económico, y que previamente se habían desempeñado y/o formado en ambientes vinculados a la planificación del desarrollo, incluye a Raúl Salinas de Gortari y Pedro Aspe en México, Hernán Büchi y Alejandro Foxley en Chile, Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia, Juan Sourrouille y su equipo y Domingo Cavallo en Argentina, Fernando Henrique Cardoso, José Serra y Luiz Bresser-Pereira en Brasil y los economistas del VIII Plan de la Nación en Venezuela.

planificación a partir de la idea de la “planificación de situaciones” (Matus, 1981) habían terminado en catástrofes políticas o en fracasos técnicos.

Sin embargo, *la idea de una reforma administrativa fundada en torno del concepto de “sistemas de administración”, surgida en el mismo seno de la red experta, comenzaría a reconfigurar la red.* La antigua doctrina sería reemplazada por una nueva. *En su proceso de construcción participarían miembros de la anterior red,* desplazando ideas, construyendo nuevos conceptos analíticos, planteando nuevos objetivos de bien colectivo, resignificando valores, reformando los marcos legales, construyendo nuevos dispositivos técnicos, reestructurando las organizaciones públicas y sus procesos, y formando nuevas generaciones de expertos en estas ideas. Una *reconstituida red de consultoría enraizada*, en la cual los expertos argentinos Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón desempeñaron una actuación nodal.

## CAPITULO III

### LA INVENCION DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACION FINANCIERA: LA DOCTRINA DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA BOLIVIANA

«Esta es una historia en la que participó mucha gente.» (Marcos Makón)<sup>192</sup>

#### 3.1. El viraje doctrinario hacia el enfoque de sistemas: la recepción práctica de la sociología de las organizaciones con enfoque sistémico en las reformas administrativas latinoamericanas de los 60 a los 80

La influencia de la red experta constituida en torno a Carlos Dávalos y el modelo ecuatoriano derivó progresivamente hacia un *viraje doctrinario*. La utilización de las nociones de “sistema de planificación” y “sistemas de administración” en el lenguaje de CEPAL, el ILPES, el caso ecuatoriano y el CICAP, se caracterizó por un primer *uso ingenuo* de la noción de “sistema”. Pero, ya en la década del 70, buscó justificarse en la denominada “teoría general de los sistemas”.

Cómo es conocido, la difusión de las nuevas técnicas de decisión, gestión, información y comunicación fundadas en el enfoque de “sistemas” y la denominada “teoría general de los sistemas” y la “cibernética” tuvieron una influencia notoria en la construcción de la teoría sociológica de los años 50. Ya para la década del 50, Parsons (1951) había adoptado la noción de “sistemas de acción” como uno de los componentes fundamentales de su construcción teórica y desarrollado progresivamente su esquema de las cuatro funciones (adaptación, logro de metas, integración y mantenimiento de patrones) interrelacionadas por principios adaptados de la “teoría cibernética”<sup>193</sup>. Las influencias de Parsons, de la teoría general de los sistemas y/o de la teoría cibernética derivaron en distintos modelos conceptuales del sistema político de amplia influencia, muchos de los cuáles exploraban más o menos sistemáticamente la cuestión de la

---

<sup>192</sup> Comentario inicial de Marcos Makón en la primera entrevista con nosotros donde se le planteó verbalmente los objetivos de la investigación sobre la génesis doctrinaria y la construcción de los sistemas de administración financiera en Argentina y América Latina.

<sup>193</sup> Para una exposición sencilla del concepto de sistema, de sistemas de acción, del denominado “modelo AGIL” y de los sistemas sociales ver Parsons (1974 [1966]: 15-44), donde además reconoce las influencias de las teorías cibernéticas de Wiener (1950) y Deutsch (1963).

burocracia<sup>194</sup>. La noción parsoniana de “desarrollo de los sistemas” resultaba determinante al momento de tratar las funciones administrativas en los sistemas políticos. La conceptualización y los estudios empíricos debían concentrarse en los procesos de diferenciación de las nuevas estructuras organizacionales especializadas que constituían la burocracia moderna, tanto en los países del capitalismo avanzado como en los países en proceso de “modernización”. Y, explicar sus interrelaciones con el conjunto del sistema político, con los “procesos de desarrollo e industrialización” del sistema económico, con la “secularización” del sistema cultural y con el “sistema de la integración” social.

Además de la influencia sobre las teorías del sistema político y sus instituciones burocráticas diferenciadas, esta corriente sociológica influyó sobre la teoría de las organizaciones, en especial a partir de Parsons (1993 [1956]) y la aplicación del esquema de las cuatro funciones al fenómeno organizacional. Una serie de teóricos de la organización buscaron formular un enfoque conceptual “sistémico de las organizaciones”. Algunos, a partir de Parsons y la teoría cibernética, otros desde la teoría general de los sistemas de von Bertalanffy y Boulding o buscando intentos de síntesis<sup>195</sup>.

Mucha de esta producción intelectual de la sociología parsoniana, la cibernética y la teoría general de los sistemas comenzó a difundirse en los ambientes de expertos en planeamiento, presupuesto y reforma administrativa en América Latina. Desde principios de los años 60 y hasta principios de los 80, todos los estados latinoamericanos, de matriz nacional popular, desarrollista o burocrático autoritaria, pusieron en marcha acciones de reforma administrativa. Sin embargo, la cuestión de la “administración para el desarrollo” y el papel de la planificación, la programación y el presupuesto fueron dejando progresivamente de ocupar una posición privilegiada. De hecho, para principios de los 80, la noción de “reforma administrativa” podía implicar muchos contenidos diversos: fortalecimiento de los procesos de planificación para el

---

<sup>194</sup> Para algunos de los más influyentes puede consultarse Lapalombara (1970 [1963]), Easton (1979 [1965]) y Almond y Powell (1972, [1966]). Por otra parte, Deutsch (1963) constituye el intento más acabado de construcción de un “modelo” del sistema político desde el enfoque de la teoría cibernética y los desarrollos técnicos y matemáticos del “análisis de sistemas” o la “teoría de los juegos”.

<sup>195</sup> Un ejemplo paradigmático de estos intentos de síntesis se encuentra en Kast y Rosenzweig (1993 [1972]). Como es conocido, Ludwig von Bertalanffy fue un biólogo austriaco que formuló por primera vez la “teoría general de los sistemas” en 1950 en Estados Unidos. Una metateoría que pretendía otorgar un marco analítico común para el conjunto de las teorías científicas e incluso las ingenierías. Para un artículo de impacto entre la comunidad de expertos en planeamiento, presupuesto y administración latinoamericanos de los años 70, ver von Bertalanffy (1977 [1969]). Kenneth Boulding fue un economista que realizó aportes a la “teoría” a partir de 1956 (Boulding, 1993 [1956]). Para autores de igual circulación en América Latina, pero puramente basados en von Bertalanffy y Boulding, ver Katz y Kahn (1993 [1966]).

desarrollo y el presupuesto por programas; racionalización, eficientización y reducción del gasto público; reformas estatutarias y reglamentarias; diseño y simplificación de procesos y procedimientos; normalización de estructuras administrativas y reestructuración de organismos; la descentralización organizacional, empresarial y territorial, mejoras en la gestión del empleo público y su formación y capacitación técnica; modernización de los sistemas de apoyo financieros, de personal, de abastecimiento y contrataciones (Campero Cárdenas, 1982).

Distintas doctrinas y prácticas sobre la reforma administrativa fueron reemplazando al paradigma del planeamiento y la administración de CEPAL/ILPES y OEA<sup>196</sup>. Sin embargo, en *ciertos grupos expertos, especialmente en aquellos vinculados con la red experta ecuatoriana, se fue imponiendo progresivamente un modelo simplificado de representación y de reforma práctica derivado de una aplicación sencilla de la jerga de la “teoría de los sistemas”*. En especial en la Comunidad Andina, Centroamérica, el Caribe y México (Campero y Vidal, 1977: 7-11).

Inicialmente, estas aplicaciones prácticas de la jerga de “sistemas” fueron realizadas por redes de expertos que efectuaban tareas de formulación de marcos conceptuales para reformas nacionales o acciones de asistencia técnica orientadas a las reformas administrativas que permitieran dar condiciones de viabilidad a la “planificación del desarrollo”<sup>197</sup>.

Por ejemplo, Wilburg Jiménez Castro<sup>198</sup> (1966: 222), definió un “sistema” como un “conjunto de órganos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados tan estrechamente entre sí, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes”. E identificaba como los “sistemas prioritarios para la administración del

---

<sup>196</sup> Para un panorama de las reformas administrativas para fines de los años 70, ver CLAD (1979)

<sup>197</sup> Los primeros expertos en desarrollar marcos conceptuales analíticos sobre la administración pública utilizando un modelo sencillo del “enfoque de sistemas” para las reformas administrativas latinoamericanas fueron José María Jácome, Wilburg Jiménez Castro, Juan Ignacio Jiménez Nieto, Hugo Pérez Cajiao y Alejandro Carrillo Castro, entre la segunda mitad de los años 60 y toda la década del 70. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que *el mentor directo o indirecto de esta perspectiva sobre la administración pública fue Carlos Dávalos* desde el Capítulo IV de *Junta de Nacional de Planificación Económica de Ecuador* (1963). En la entrevista con nosotros, Ricardo Gutiérrez se levantó de su silla, buscó el documento en la biblioteca y señalándolo nos expresó: “Aquí empezó todo”.

<sup>198</sup> Jiménez Castro es un experto y académico costarricense que durante un misión corta fue integrante de la Unidad de Administración Pública de CEPAL (Jiménez Castro, 1966). Fue consultor de las Naciones Unidas para Centroamérica y Perú entre 1962 y 1975. Fue docente del CICAP durante la dirección de Carlos Dávalos. En Perú se desempeñó en el Instituto Nacional de la Administración Pública, por recomendación de Carlos Dávalos. Fue miembro de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense, Presidente del Consejo Directivo del CLAD, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. Ejerció como Viceministro y Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Habiendo sido egresado de la antigua Escuela Superior de Administración Pública de Centro América, contribuyó a su transformación en ICAP, del cual fue su Director. Conformó una relación profesional estrecha con Jiménez Nieto en intentos de desarrollo de un modelo conceptual de los distintos “sistemas administrativos”.

desarrollo” a los sistemas de “planificación, personal, presupuesto, modernización administrativa, contabilidad, estadísticas, y compras, suministros y almacenamiento”<sup>199</sup>, cada uno de los cuáles debiera contar con un “órgano central”.

Poco después, Juan Ignacio Jiménez Nieto<sup>200</sup> (1970:55), definía que los “sistemas administrativos”, como “concepto analítico y macroadministrativo”, podían ser entendidos como “el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a proveer a las instituciones públicas de los insumos necesarios para cumplir eficientemente sus fines institucionales”. Constituidos por “órganos centrales e institucionales”, los sistemas “se gobiernan y no se administran”. E identificaba como los principales sistemas a los “sistemas de planificación, organización y métodos, racionalización administrativa, administración financiera, personal, abastecimientos y construcciones públicas”. A su vez, sostenía que el sistema de administración financiera podía a su vez entenderse como compuesto por los “sistemas de presupuesto, contabilidad y de control”. Con Jiménez Nieto aparece por primera vez una imagen derivada de diagramas de Venn para representar la “interrelación entre los sistemas”<sup>201</sup>.

Para la misma época, Hugo Pérez Cajiao<sup>202</sup> (1974) desarrolló un modelo de sistemas para la administración pública, donde distinguía los “sistemas productivos” de

---

<sup>199</sup> De acuerdo con nuestra investigación, Jiménez Castro (1966) es el primer documento de la cooperación técnica para el desarrollo en el ámbito latinoamericano que intentó un mayor desarrollo de la jerga sistémica, en el ámbito de la Unidad de Administración Pública de CEPAL. Al igual que el capítulo sobre la “Organización Administrativa” en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de 1963, sigue siendo una recepción eminentemente práctica y de orientación poco erudita de la “teoría general de los sistemas” (el documento carece de citas académicas). Esta característica, se observa en la siguiente frase: “Esta concepción se encuentra en los sistemas circulatorio, nervioso, respiratorio, digestivo, reproductivo, óseo, muscular, etc., del cuerpo humano y además en el sistema planetario del universo, todos los cuales tienen esas características antes indicadas. Se puede aplicar también a todos los sistemas administrativos públicos, tales como el educativo, el de salud, el económico, el de seguridad social, etc. y a aquellos que se analizan en este documento como “sistemas prioritarios para la administración del desarrollo” (Jiménez Castro, 1966: 222).

<sup>200</sup> Jiménez Nieto fue un consultor español que colaboró inicialmente como consultor de Naciones Unidas en la difusión del presupuesto por finalidad y función económica en América Latina y con el ILPES. De amplia formación en el derecho administrativo, la sociología y la ciencia política de la época desarrolló un modelo para su aplicación práctica a las reformas administrativas latinoamericanas a partir de elementos de la sociología, la ciencia política, y las teorías de la organización norteamericanas del período. Sus acciones de consultoría se realizaron principalmente en Perú, Venezuela, Centroamérica y México, en misiones organizadas por el *Instituto de Administración Pública de Nueva York*. A partir de los años 70, redactó sus síntesis conceptuales en diversas publicaciones donde integraba sus “aportes” analíticos sobre los sistemas administrativos con las doctrinas presupuestarias de Naciones Unidas y del ILPES, con elementos del derecho administrativo y teorías de la ciencia política norteamericana de origen parsoniano. Ante la ausencia de literatura en castellano, sus obras tuvieron gran difusión. Especialmente, Jiménez Nieto (1970) y (1977).

<sup>201</sup> “Cualquiera sea el número y ámbito de los sistemas determinables, todos ellos son interdependientes. Podrían representarse como un conjunto de círculos secantes, cada uno de los cuáles sin perjuicio de su integridad de su área propia, tiene varios segmentos compartidos con los demás” (Jiménez Nieto, 1970:57)

<sup>202</sup> Hugo Pérez Cajiao, como vimos discípulo de Dávalos, es un experto ecuatoriano que siendo parte del equipo docente de la FGV en Río de Janeiro y del CICAP en Buenos Aires, e instructor de la Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios de Chile en 1972 durante el gobierno de Allende, desarrolló un modelo de los sistemas administrativos de la administración pública (Pérez Cajiao, 1973). Vinculado intelectual y profesionalmente con los dos anteriores, su esquema conceptual fue incorporado de modo casi textual por el documento de síntesis sobre sistemas de administración financiera producido la consultora Price Waterhouse para la USAID (1991). Involucrado en el movimiento de las reformas de la administración financiera en América Latina durante los años 90, fue funcionario del Banco Central del Ecuador y actualmente sigue siendo profesor de principios de administración.

la administración pública, vinculados a la producción de bienes y servicios<sup>203</sup>, de los “sistemas administrativos (planificación, financiero, recursos humanos, materiales, organización procedimientos y métodos) y auxiliares (estadísticas, contabilidad, control, auditoría)”. Su modelo de insumo-producto de cada sistema, suponía la existencia de un *órgano regulador y procesador* de la información del sistema.

Estas síntesis simples, prácticas e incluso de escasa originalidad teórica tenían una gran diferencia con respecto a los desarrollos conceptuales y técnicos, no sólo complejos sino globalmente influyentes, producidos en los ambientes del ILPES, el CIAP, el CEDES o el CEBRAP<sup>204</sup>. El modelo que se fue construyendo era especialmente un *modelo conceptual de intervención para la reforma administrativa*. Los distintos “sistemas administrativos” identificados eran construcciones analíticas que en los primeros tiempos de desarrollo del modelo (1966-88) no quedaban fijados firmemente y podía variar de autor en autor o de texto en texto. La diferenciación de “subsistemas” al interior de cada “sistema”<sup>205</sup> en las diversas variaciones del modelo construidas sucesivamente por los distintos expertos, estaba más vinculado a sus aplicaciones prácticas a casos nacionales específicos que a la elaboración de un modelo conceptual que desarrollara un aporte a una teoría con pretensión de validez general o sometido a la crítica académica<sup>206</sup>.

Sin embargo, este sencillo modelo analítico, que buscaba ser performativo para orientar la reforma administrativa hacia la construcción y la “integración de los sistemas administrativos” para el desarrollo, dio lugar al “reenrolamiento” de parte de la red experta latinoamericana en planificación, presupuesto y administración. Esta nueva *doctrina latinoamericana*, pasó a tener amplia influencia en las administraciones públicas de Perú, Ecuador, Venezuela, México y Centroamérica y el Caribe. Un grupo

---

<sup>203</sup> Tanto en Jiménez Nieto como en Pérez Cajiao, los conceptos de “sector” o “sistemas productivos” debía ser introducido en el modelo conceptual dado el involucramiento de la administración estatal (centralizada, descentralizada o de empresas del estado) en los procesos de desarrollo económico y social que caracterizaba a los estados latinoamericanos en los años 60 y 70.

<sup>204</sup> Existió una significativa diferencia entre los sociólogos o economistas de las instituciones de Santiago, Buenos Aires o San Pablo, con esta red de expertos que actuaron en el área andina, México y Centroamérica y que “adoptaron” el enfoque sistémico. En primer lugar, la recepción del enfoque cibernético o de la teoría de los sistemas aplicada a las organizaciones tenía un escaso nivel de sofisticación teórica o conceptual. Esto los diferenciaba de sus colegas del sur que incluso llegaron a presidir la Asociación Internacional de Sociología (Cardoso) o de Ciencia Política (O'Donnell). En segundo lugar, carecían, a diferencia de estos últimos, de relaciones personales e intelectuales con los autores norteamericanos o europeos que citaban como fuentes conceptuales. Tampoco, su producción intelectual era citada o influía en los núcleos de investigación y desarrollo técnico de los centros intelectuales del norte, como sucedió con los primeros. Sus actividades docentes se desarrollaron principalmente en Iberoamérica, mientras que muchos de los integrantes del núcleo experto del sur supo ser docente en universidades norteamericanas o europeas.

<sup>205</sup> Nótese que en los modelos de orientación sistémica o estructural funcionalista norteamericanos, al interior de cada “sistema” se diferenciaban “estructuras” y “roles” para el cumplimiento de determinadas “funciones”. Por ejemplo, la diferenciación de estructuras burocráticas al interior del sistema político. En el modelo práctico de “sistemas” para la reforma administrativa en América Latina construido por esta red de expertos, al interior de cada “sistema” podían diferenciarse “subsistemas” además de “instituciones”.

<sup>206</sup> Sin duda el modelo con mayor pretensión de validez es el denominado “modelo tridimensional” (instituciones, sectores y sistemas) de Jiménez Nieto. Para una reivindicación de su vigencia, ver Jiménez Castro (2005).



de expertos comenzó a nuclearse en torno de la misma, en la CAP venezolana, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), los INAP de México y Perú y comenzó a tener recepción en los proyectos de reforma financiados por la OEA y el PNUD. Y la designación de José María Jácome como primer Secretario General del CLAD en 1974 fue un claro indicador de la influencia de la *doctrina de los sistemas integrados de administración pública* en la cooperación regional y en reformas administrativas para el desarrollo<sup>207</sup>.

Si bien esta escuela o red latinoamericana se “autoidentificó” en dicha época como de “administración para el desarrollo”, con el tiempo primó la idea de que se trataba de una “teoría de los sistemas” aplicado a la administración pública. Ya en 1973, la Comisión de Administración Pública y el INAP de México comenzaron a incorporar distintos *textos teóricos de las sociología de las organizaciones y del sistema político originados en la sociología parsoniana, la cibernética y la teoría general de los sistemas* (Carrillo Castro<sup>208</sup> (1977[1973])). Y, en 1977, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) encarga la compilación (y según el caso, traducción) de textos teóricos fundamentales latinoamericanos y norteamericanos de teoría de los sistemas para dar un fundamento más académico y teórico al sencillo modelo construido (Campero y Vidal, 1977)<sup>209</sup>.

### **3.2. La doctrina de los sistemas integrados de administración y las reformas de los marcos legales de administración financiera**

A pesar de la simplicidad de estas ideas, las mismas, tuvieron una significativa influencia en los modelos conceptuales que orientaron las reformas administrativas de esta área latinoamericana, tanto en las reestructuraciones administrativas como en los ordenamientos legales. Para 1974, el gobierno de la Revolución Peruana, había

---

<sup>207</sup> Muchos años después, Jiménez Castro al analizar la importancia de “criterio” de sistemas en la reforma venezolana orientada por la CAP, señalaba: “Se ha transcrito lo anterior (...) puesto que las orientaciones venezolanas tuvieron *similitud* con otros esfuerzos que por aquellos mismos años se gestaron en *varios países*, pero más de un lustro anterior en México. Bolivia, Perú y Costa Rica siguieron la *misma tendencia*, entre otras razones, por la *relación profesional y de amistad* que existía entre los que trabajaban en el campo de la Reforma Administrativa, bien como *funcionarios nacionales*, o como *expertos internacionales (asesores y consultores)*, al servicio de las instituciones políticas que tenían bajo su responsabilidad estas transformaciones” (Jiménez Castro, 2000: 66-67).

<sup>208</sup> Alejandro Carrillo Castro es un funcionario de carrera de la administración mexicana y docente universitario, que participó del curso del *CICAP de Buenos Aires en 1967 dirigido por Carlos Dávalos, donde fue compañero de Ricardo Gutiérrez*. Fue integrante de la Comisión de Administración Pública, Presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública de México, Presidente del CLAD y representante mexicano en la OEA. Para sus aportes al enfoque sistémico de la administración para México, ver Carrillo Castro (1977[1973]). En Carrillo Castro es verificable la influencia de Jiménez Nieto en sus primeros intentos de incorporar los enfoques norteamericanos de “sistemas”.

<sup>209</sup> Campero y Vidal (1977) es una compilación y traducción de textos norteamericanos y latinoamericanos sobre teoría de sistemas y administración pública, encargada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Cómo puede notarse por la fecha de su edición, es un intento de buscar en bases teóricas más amplias el uso intuitivo realizado hasta el momento por los distintos autores latinoamericanos de la noción de “sistemas”. Es un claro ejemplo de construcción de doctrina administrativa, donde se busca una “teoría” más amplia para análisis y recomendaciones prácticas de administración.

adoptado un modelo analítico para la reforma administrativa, en función de los “Objetivos del Gobierno Revolucionario”, fundada en una conceptualización sistémica. Dentro de los “sistemas de administración pública” distinguía al “sistema de decisión política”, a los “sistemas de gestión” vinculados a la producción de bienes y servicios, y a los “sistemas auxiliares” que eran establecidos como de “Personal, Abastecimiento, Tesorería, Presupuesto, Contabilidad, Control, Racionalización, Información, Planificación y Jurídico” (INAP, 1977 [1974]: 411-412)<sup>210</sup>.

Como hemos analizado anteriormente, la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) adoptó un modelo analítico que incluía los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadística, de compras y suministros, de contabilidad y jurídico (Brewer Carias, 1970). En parte, este modelo conceptual se reflejó en la idea de construir un “sistemas presupuestario y contable” integrado en la Ley Orgánica del Proceso Presupuestario de Venezuela de 1976. Este *reflejo en un marco legal orientado a reformas en los procesos presupuestarios y contables iniciaba una trayectoria en la cual la doctrina de la teoría de los sistemas integrados de administración tendría su mayor influencia en el campo de las finanzas públicas*.

Un antecedente previo, aunque relativamente aislado de esta corriente general, fue el Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado N° 1263/75 de la Junta Militar chilena. Por primera vez en América Latina un régimen legal deja de utilizar las antiguas denominaciones de “hacienda”, “finanzas”, “presupuesto” mediante el cual se identificaban estos regímenes, y las reemplaza por el de “administración financiera”. El decreto ley, que aún continúa vigente, identifica el sistema presupuestario, de administración de fondos y de contabilidad. E introduce la noción de crédito público para la deuda interna y externa, directa e indirecta<sup>211</sup>. Los primeros intentos de implementación de los nuevos procesos contaron con el apoyo de la División de Asistencia Técnica de la OEA. El argentino Jorge Ripa<sup>212</sup> lideró este apoyo

---

<sup>210</sup> El documento del Instituto Nacional de la Administración Pública del Perú no determina sus autores. Pero, nótese que es para el momento de la presencia de Jiménez Castro y Jiménez Nieto en el INAP del Perú.

<sup>211</sup> La ley fue consecuencia de una iniciativa de profesionales del Ministerio de Hacienda, particularmente de la Dirección de Presupuestos. La mayoría de ellos formados en el ILPES. Sobre la continuidad de los funcionarios de línea a pesar de la hostilidad mutua con los funcionarios del gobierno militar chileno, ver Vial (2001). El marco conceptual puede consultarse en Vildósola (1974).

<sup>212</sup> Como puede concluirse hasta ahora y podrá confirmarse con otras experiencias de reforma posteriores, el experto argentino Jorge Ripa ocupó durante los años 70 y 80 un posición central en la red de expertos por su implicación en las reformas de presupuesto, contabilidad y administración financiera en Venezuela, Chile, Ecuador y Bolivia. Su actividad fue decisiva en la participación como consultores internacionales de distintos expertos argentinos como Ricardo Gutiérrez, Carlos Checura y Alberto Arolfo.

técnico de OEA, para lo que fue contratado el también experto argentino Alberto Arolfo<sup>213</sup>.

En 1977 y durante el régimen militar ecuatoriano, el Consejo Supremo de Gobierno sanciona la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Y define por primera vez a los distintos “sistemas de administración financiera y control”, que en esta ley fueron: presupuesto, determinación y recaudación de recursos financieros, tesorería, contabilidad gubernamental y control. Además, fue la primera ley que estableció la figura institucional del “organismo centralizado rector” de los sistemas.

La ley de administración financiera y control ecuatoriana pasó a constituirse en un modelo para otros países y para la cooperación multilateral. La influencia más directa fue sobre el denominado proyecto SAFCO de Bolivia. Durante la última presidencia de Víctor Paz Estenssoro en Bolivia, se constituye un proyecto de reforma de los “sistemas de administración financiera y control” (SAFCO) en 1987<sup>214</sup>. En el proyecto tuvieron amplia influencia los hermanos Gonzalo “Goñi” y Antonio “Tony” Sánchez de Losada, por entonces Ministro de Planeamiento y Coordinación y Contralor General de la República, respectivamente. Para 1989, se identificaron como los “sistemas administrativos y de control” del sector público boliviano a los sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público, Contabilidad, Control Interno y Control Externo<sup>215</sup>. Finalmente, en julio de 1990, durante la presidencia de Jaime Paz Zamora, se sancionó la, denominada en la jerga boliviana, Ley SAFCO N° 1170, que con leves modificaciones sigue vigente hasta el presente. Es necesario destacar que la ley SAFCO todavía establece las relaciones con el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Inversión Pública.

---

<sup>213</sup> Alberto Arolfo es un contador público y experto argentino en finanzas y contabilidad gubernamental. Sus primeras trayectorias profesionales en el sector público fueron en la administración pública de la provincia de Córdoba en el área de organización y métodos. En paralelo, se desempeñaba como experto en estadísticas de producto bruto provincial y regional para el Consejo Federal de Inversiones. Durante la gestión radical de 1963, participó de la gestión de un Plan Trienal de la provincia, un plan de inversión pública que implementó por primera vez esbozos de la técnica de presupuesto por programas en la Dirección de Planeamiento de la provincia. Postuló al curso del CICAP/OEA de 1967, donde conoció a Ricardo Gutiérrez y a Jorge Ripa. Su tesis fue sobre cuentas nacionales y contabilidad pública, dirigida por Alfredo Le Pera. Posteriormente, cuando la gestión de Gutiérrez en Córdoba, se desempeño como técnico en la Contaduría General de provincial, donde participó de reformas a los procedimientos administrativo contables, y reformó la ordenanza de contabilidad de la municipalidad de Córdoba capital, aún vigente. Participó de los primeros seminarios nacionales de presupuesto por programas del CFI, donde conoció a Marcos Makón. A partir de 1975, convocado por Jorge Ripa, comenzó una larga trayectoria como experto internacional en finanzas públicas, administración financiera, presupuesto, contabilidad y auditoría. Se desempeñó como consultor de la OEA, el PNUD, el Banco Mundial y experto del FMI en Chile, Ecuador, México, Venezuela, Colombia, Bolivia y Mozambique. En Venezuela, volvió a cruzarse con Makón y en menor medida con Gutiérrez. En 1991, fue estimulado por ambos a retornar a la Argentina y postularse al concurso del cargo de Contador General en 1991, al que finalmente accede en 1992. Luego de estar a cargo de la Contaduría General hasta 1998, se desempeño como funcionario del área de finanzas del Poder Judicial y el Consejo de la Magistratura hasta su retiro en 2011.

<sup>214</sup> Mediante el Decreto Supremo 21756.

<sup>215</sup> Mediante el Decreto Supremo 22165.

En la construcción de esta *doctrina* de los *sistemas integrados de administración financiera* también tuvo una importante participación el experto norteamericano Jim Wesberry, especialista en contabilidad y auditoría del sector público. A partir de 1967 y hasta 1976, se desempeñó como consultor del *Instituto de Administración Pública de Nueva York* para misiones en Perú y Ecuador. Fue consultor en las Contralorías Generales del Perú (entre 1970 y 1974) y del Ecuador (entre 1974 y 1978). También, se desempeñó en la década del 80 como auditor de la OEA y consultor del Banco Mundial y como instructor de control interno y auditoría para la Contraloría General de Bolivia, durante la gestión de Antonio Sánchez de Losada<sup>216</sup>.

Es altamente probable que la influencia de Wesberry haya sido significativa en el uso de la expresión “sistemas de administración financiera” en las leyes ecuatoriana y boliviana, dado su adopción en la ciudad de Nueva York luego de la crisis fiscal de 1970<sup>217</sup>, con asesoramiento del Instituto de Administración Pública. De hecho, Jiménez Nieto, quien reportó durante muchos años como experto del Instituto de Administración Pública de Nueva York con financiamiento de la cooperación norteamericana (USAID) para la reforma administrativa en esta área latinoamericana, había introducido la expresión “administración financiera” en distintos documentos de la cooperación internacional, desde principios de los años 70.

En 1989, Wesberry obtuvo financiamiento de la agencia de cooperación norteamericana USAID, para *sistematizar las experiencias latinoamericanas de implantación de “sistemas de administración financiera y control” y promover su difusión mediante un proyecto*. Se trató del Proyecto Regional para el Mejoramiento de

---

<sup>216</sup> Jim Wesberry es un contador, auditor y consultor norteamericano en finanzas públicas, auditoría y proyectos anticorrupción. Hijo de un pastor bautista de Georgia, llegó a ser Senador en el Congreso del estado, entre 1963 y 1967. *Sus críticas al sistema de circunscripciones electorales llegó a la Corte de Suprema de los Estados Unidos, que falló a favor de Wesberry*. Como Senador estadual, fue autor y coautor de leyes sobre control fiscal, rendición de cuentas, austeridad presupuestaria y el primer Código de Ética de los Servidores Públicos de Georgia. *Renunció sonadamente a su reelección por considerar que el financiamiento político de las campañas electorales estaban reñidas con los principios éticos que se derivaban de sus creencias religiosas y de su profesión de contador*. A partir de entonces, se dedicó a la profesión y a la consultoría en EEUU y América Latina, con fuerte vínculo con el Instituto de Administración Pública de Nueva York y la USAID. Luego, de su paso como consultor para las Contralorías de Perú y Ecuador, entre 1985 y 1988, se desempeñó como director de operaciones para América Latina en Price Waterhouse, mientras colaboraba con Antonio Sánchez de Losada. También, se desempeñó en la década del 80 como auditor de la OEA y consultor del Banco Mundial. Luego, la USAID financió actividades de consultoras y organizaciones internacionales no gubernamentales impulsadas por Wesberry para el seguimiento de las reformas de la administración financiera y el control en América Latina y en programas contra la corrupción. En la década del 2000, como asesor de la General Accountability Office (GAO), la oficina federal de auditoría gubernamental de EEUU, y miembro de la asociación norteamericana de contadores, promovió la unificación de los criterios de administración financiera en el gobierno federal de EEUU. Retirado en Ecuador, sigue siendo convocado para conferencias o proyectos de transparencia de las finanzas públicas.

<sup>217</sup> Durante la segunda mitad de los años 60, la ciudad de Nueva York atravesó una recurrente crisis fiscal. El ajuste fiscal que llevó progresivamente al equilibrio financiero, se debió en gran medida al intento de contar con información fiable sobre la ejecución presupuestaria, el flujo financiero de ingresos y pagos y el ordenamiento de la contabilidad pública. Este esfuerzo de ordenamiento de la información fiscal fue realizado mediante el enfoque conceptual denominado “Information Financial Management Systems”. En las entrevistas con nosotros Makón destacó la naturaleza de ajuste que tuvo la reforma neoyorkina y nos señaló la influencia de Wesberry y Jiménez Nieto en la construcción del modelo conceptual de los “sistemas integrados de administración financiera”.

la Administración Financiera en América Latina y el Caribe de la USAID, mediante un contrato con la firma de auditoría y consultoría Price Waterhouse. A través del proyecto, Wesberry llevó adelante una serie de reuniones donde además de la participación de la USAID y Price Waterhouse, participaban representantes del FMI, del Banco Mundial, del BID, de la OEA, del PNUD, de agencias de cooperación de Canadá, Japón y Alemania, de la General Accounting Office de EUU, y otros organismos de cooperación incluidos los de auditoría del sector público. En dichas reuniones, cada parte exponía sus experiencias y los programas que estaban financiando en América Latina para la mejora de la gestión de las finanzas públicas y su auditoría.

Luego de dos años, el proyecto formuló un “modelo de sistemas integrados de administración financiera y control”, denominado en la *jerga experta* como SIMAFAL (Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera para América Latina) (USAID, 1991).

USAID (1991) es un documento que ha generado muchas controversias en torno a su influencia en estos procesos de cambio. *Mientras que para muchos el modelo de sistemas integrados de administración financiera que se expresa en el documento es una imposición de la USAID, el FMI, el Banco Mundial y el BID a toda América Latina, aquí sostendremos que constituye una síntesis, una inscripción particular del desarrollo de la doctrina de los sistemas integrados de administración pública, en general, y de administración financiera, en particular, construida principalmente por expertos latinoamericanos. De hecho, una parte significativa del documento “copia” textualmente a Pérez Cajiao (1974) y toma especialmente a las definiciones de las leyes de administración financiera de Ecuador de 1977 y de Bolivia de 1990. El mismo documento señala que es fruto de experiencias y aportes realizados por múltiples funcionarios y expertos en América Latina*<sup>218</sup>. Dada la participación como consultor de

---

<sup>218</sup> Para una crítica del modelo y la “copia” de Pérez Cajiao (1974), ver Cortes de Trejo (2005). Paradójicamente, siendo Cortes de Trejo quién por primera vez ha señalado como se “insertó” el trabajo de Pérez Cajiao en el documento conocido como SIMAFAL, es de los autores que sostienen que es un modelo “impuesto” por la cooperación y la banca multilateral. A nuestro juicio, SIMAFAL no hace más que ensamblar la doctrina latinoamericana de sistemas de administración con las ideas de Wesberry sobre contabilidad, control interno y auditoría. De hecho, Pérez Cajiao fue uno de los expertos contratados por el proyecto USAID. En Price Waterhouse (1991-b) se exponen los programas de trabajo y las minutas de las reuniones sucesivas organizadas por el Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe desde 1988 hasta junio de 1991. Recién en la reunión de junio de 1991, Wesberry interviene señalando la importancia de que cada país cuente con un “sistema integrado de administración financiera” bajo una única autoridad financiera nacional. Inmediatamente, la USAID publica el SIMAFAL. Ya para ese entonces se contaba con la ley ecuatoriana, la ley y el proceso de reforma de la administración financiera boliviana y Ricardo Gutiérrez había redactado el anteproyecto de Ley de Administración Financiera argentino y, como veremos, había implementado como consultor el primer sistema integrado de información financiera en Bolivia, “integrando” en la práctica el sistema de presupuesto con el sistema de contabilidad. En Price Waterhouse (1992-a) que es un Curso Superior de Gestión Financiera sobre contabilidad, presupuesto, tesorería y crédito público, no se hace más que tomar las ideas generales del Price Waterhouse (1991) y construirse sobre la base de los procedimientos de Ecuador, Colombia, Panamá, Perú y Chile. Además, de incorporar muchos textos de Pérez Cajiao El propio Pérez Cajiao destaca en Rodríguez Peñaherrera (2007: 162-163) la participación

Wesberry en estos ámbitos institucionales, en Price Waterhouse y en el Proyecto de USAID, y aunque el documento no especifique los autores, existe suficiente evidencia sobre la participación de Wesberry en su confección. Además, de los elementos propios de la doctrina latinoamericana de los sistemas de administración pública que se incorporaron al documento, se destacan aparte algunas de las ideas de Wesberry. En particular, el rol asignado a la contabilidad gubernamental para la gestión de la finanzas públicas y las críticas al modelo tradicional de control y su insistencia en la necesidad de responsabilizar a los gestores por el control interno y a una entidad superior de auditoría por el control externo, de acuerdo con las doctrinas que se venían desarrollando entre las federaciones norteamericana e internacional de contadores públicos sobre estas cuestiones<sup>219</sup>.

La construcción progresiva y difusión de esta nueva doctrina latinoamericana, que utilizaba estas aplicaciones sencillas de la teoría de sistemas y construido a lo largo de diez años para la gestión de las finanzas públicas, comenzó a cobrar la naturaleza de un nuevo modelo de reforma de la administración pública. Precisamente, en una década caracterizada por la crisis de endeudamiento externo, el estancamiento del crecimiento económico, el fracaso de los programas de desarrollo, la alta inflación y la crisis fiscal recurrente. Más allá de las distintas variantes que se venían dando sobre los distintos sistemas administrativos, en USAID (1991) se “fijó” como componentes a de todo “*sistema integrado de administración financiera y control*” a los subsistemas integrados de *presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, control interno y control externo*.

Ya en mayo de 1990, y con la reforma de la administración financiera boliviana en curso, en el XVII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto de la ASIP, realizado en Guatemala, había concluido que la difusión de las técnicas de presupuesto por programas debería dar lugar a partir de entonces a la promoción de un “modelo de administración financiera integrada” y su vinculación con la planificación.

---

de los docentes y ex alumnos del CICAP de Buenos Aires durante la dirección de Carlos Dávalos en las reformas de la administración financiera. En la entrevista con nosotros, y frente a la pregunta sobre esta controversias en torno a que los “sistemas de administración financiera” de Argentina y otros países latinoamericanos constituyeron un imposición de la cooperación, la banca multilateral y la “imposición” del SIMAFAL, Gutiérrez expresó: “Eso es una boludez” (palabra del lunfardo, argot argentino, que entre otros significados alude a que algo es una estupidez o tontería).

<sup>219</sup> Para la síntesis del estado de situación de los diversos sistemas de administración financiera y control en América Latina al que había arribado Wesberry, a partir de su experiencia de consultor, y sus propuestas para América Latina, ver Wesberry (1988).

### 3.3. La Reforma de la Administración Financiera en Bolivia: un laboratorio

¿De qué modo una doctrina administrativa puede convertirse en un factor, que junto con otros, comienza a producir transformaciones y nuevas estructuraciones institucionalizadas en las administraciones públicas? O, planteado más simplemente, ¿cómo se manifiesta el “poder de las ideas” sobre la naturaleza de la administración pública y de su “eficaz” funcionamiento? ¿Cómo estas ideas pueden producir la “invención” de nuevas metodologías y procesos que efectivamente transforman las administraciones públicas? *El caso de las “reformas de la administración financiera” en América Latina puede ofrecernos la oportunidad de explorar algunos de los patrones que pueden identificarse en estos procesos de cambio y estructuración social.* En particular, la reforma de la administración financiera boliviana entre 1987 y 1990 constituye un caso que permite identificar estos patrones en sus fases iniciales.

Pero, antes enlacemos otros antecedentes significativos. Recuérdese, que la adopción en 1970 de un enfoque de reforma integral de los “sistemas administrativos” por parte de la Comisión de Administración Pública en Venezuela (Brewer Carias, 1970), había sido significativamente influyente en la redacción de la Ley Orgánica del Proceso Presupuestario en 1976. Como hemos analizado, no solo la ley promovía la “integración” del sistema presupuestario y de contabilidad, sino que Ricardo Gutiérrez había comenzado a diseñar e implementar los primeros instrumentos que permitían consolidar la información de la ejecución presupuestaria con la información de los estados contables de la administración pública venezolana. De hecho, a esta integración, Gutiérrez comenzó a denominarla “*sistemas de información financiera*” (Guerrea Orsini y Gutiérrez, 1986).

Recuérdese, también, que en 1977, se había sancionado la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control en Ecuador<sup>220</sup>. Sin embargo, a pesar del impacto

---

<sup>220</sup> En esta investigación, no hemos encontrado evidencias de quiénes fueron los expertos venezolanos, ecuatorianos, bolivianos o consultores extranjeros que participaron en la redacción de la leyes respectivas. De todos modos, se trató, en general de expertos en presupuesto y finanzas públicas de los propios ministerios de finanzas o hacienda o de las oficinas de presupuesto o planificación. Para el caso venezolano, ver ASIP (1977). Sin embargo, es necesario destacar la presencia en dichos países durante estos períodos tanto del Jiménez Nieto en Venezuela como de Jim Wesberry en Ecuador y Bolivia. Como luego lo harían muchos otros actores institucionales (la USAID, el Banco Mundial, el BID), Wesberry sigue presentándose a sí mismo en su hoja de vida como el “padre” de las leyes de administración financiera latinoamericanas. En el caso de Wesberry, es posible que su presencia haya contribuido a que las reformas legislativas implicaran que las respectivas Contralorías Generales (organismos en los cuáles se desempeñaba por ese entonces como consultor e instructor) se retiraran de los procesos administrativos de autorización de pagos y contrataciones o del registro de la contabilidad pública. La Federación Internacional de Contadores venía promoviendo la doctrina de que los controles externos estuvieran separados de los controles internos, doctrina a la Wesberry adscribe desde entonces. La *responsabilidad* por el control interno se asignaba a los gestores, retirando de toda intervención ejecutiva al organismo de control externo. De todos modos, tanto en el caso ecuatoriano como en el boliviano, las autoridades y funcionarios de las respectivas Contralorías Generales tuvieron un papel destacado en la discusión de los respectivos proyectos de ley y su implementación. En particular, la reforma boliviana fue liderada por el Contralor General Antonio Sánchez de Losada.

que entre la red experta provocaron las *novedades* que se sancionaron en la ley ecuatoriana, se trató de *un ordenamiento jurídico que no tuvo efectos significativos en los procesos presupuestarios, contables y de tesorería de las finanzas públicas en Ecuador hasta bien entrados los años 90*. El proceso de implementación fue lento y careció de innovaciones en los procesos, prácticas y dispositivos técnicos que permitieran alcanzar los objetivos más novedades más importantes de la ley: programar y controlar la ejecución presupuestaria, centralizar los pagos en una cuenta corriente única, llevar estados contables en tiempo real<sup>221</sup>. *La ley remite esta fase de la reforma a reglamentaciones y manuales que debían formular los órganos rectores, pero que no lograron ser desarrollados en la primera experiencia ecuatoriana*<sup>222</sup>.

Las leyes de administración financiera de Ecuador y Bolivia tienen un conjunto de rasgos comunes. Definen un conjunto de sistemas de administración financiera, establecen principios, objetivos y funciones generales, *postulan la interrelación entre los sistemas*, identifican a los *órganos rectores* y establecen que estos adoptarán las normas y manuales técnicos necesarios para implementar posteriormente las disposiciones legales<sup>223</sup>. Ambas leyes otorgan aún un importante rol a las respectivas Contralorías Generales<sup>224</sup>. Sin embargo, no avanzan en la definición de los grandes “macro procesos”<sup>225</sup> de la “administración financiera integrada”.

<sup>221</sup> Alberto Arolfo, como consultor del Fondo Monetario Internacional, participó de los primeros intentos de *integrar el sistema de presupuesto con el sistema de contabilidad ecuatoriano y de la creación de la Oficina de Contabilidad*, junto a Carlos Checure, quién asesoraba a la Oficina de Presupuesto, entre 1977 y 1981. Estos primeros intentos de integración de la información de la ejecución presupuestaria con la generación de estados contables generalmente aceptados se enfrentaron tanto a las tradiciones de la Contraloría General de la República como a la oposición de Jim Wesberry, que tenía una concepción distinta, originada en la contabilidad de fondos públicos de EEUU. Este dato transmitido por Arolfo en la entrevista con nosotros, es otro indicador de la escasa influencia técnica de Wesberry, más allá de las cuestiones doctrinarias, en la invención de los SIDIF latinoamericanos. Finalmente, la consultoría de Arolfo principalmente logró generar información que permitiera vincular los estados de ejecución presupuestaria con los requisitos de estadísticas de finanzas públicas del FMI.

<sup>222</sup> De todos modos, no hay que minimizar los efectos *performativos* de las leyes en general y en este caso de las leyes de administración financiera latinoamericanas. De hecho, con algunas modificaciones, tanto la ley chilena de 1974 como la ecuatoriana de 1977 y la boliviana de 1990 siguen vigentes hasta la actualidad, a diferencia de muchos ordenamientos legales altamente inestables en América Latina. Estas características de las distintas leyes de administración financiera, o similares, desde la sanción de la ley argentina de 1992 hasta la actualidad han tenido igual estabilización en todo el continente.

<sup>223</sup> En la entrevista con nosotros, Makón, reconociendo su importancia, definió a la ley ecuatoriana como una “ley libro” (analogía con el concepto de Carlos Matus, quien caracterizaba a los Planes Nacionales de Desarrollo de los años 60 como “plan libro”, criticándolos por su falta de análisis de viabilidad política y de factibilidad financiera, presupuestaria y administrativa y la ausencia de vinculación con programas operativos).

<sup>224</sup> En el caso boliviano, el Contralor General era, como vimos, Antonio “Tony” Sánchez de Losada, hermano de Gonzalo, el responsable de las reformas económicas de la última presidencia de Víctor Paz Estensoro, y que luego sería dos veces presidente de Bolivia. Además, de formar parte del grupo dominante del MNR, “Tony” se implicó personalmente en el proyecto SAFCO. Además, la ley de administración financiera otorgó a la Contraloría las facultades de elaboración de las normas técnicas de cada uno de los sistemas. En la entrevista con nosotros, Gutiérrez destacó este involucramiento directo de “Tony”, y se explayó sobre los cursos de capacitación que dictaron durante el proyecto y que se hacían en aulas de la Contraloría construidas especialmente y la forma en que Sánchez de Losada los invitaba frecuentemente a cenar. Señaló: “Sánchez de Losada se auto titulaba dueño de la reforma (...) fiscalizaba toda la implementación...”.

El poder que tenían las Contralorías Generales en la mayor parte de los países latinoamericanos se debía a la denominada “Misión Kemmerer”. A partir de 1917 y hasta 1931, el economista norteamericano Edwin Kemmerer fue contratado por diversos gobiernos latinoamericanos para asesorarlos en cuestiones monetarias y fiscales. Fue un impulsor de la creación de Bancos Centrales, responsables de la emisión monetaria, y de sistemas de gestión presupuestaria del estado que permitieran el equilibrio fiscal. Influyó en la constitución de Contralorías Generales en Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile, con funciones de registración de la contabilidad



Sin embargo, a diferencia del caso ecuatoriano, la estructuración del proyecto de reforma de los “sistemas de administración financiera y control” de Bolivia iniciado entre 1987 y 1988, se organizó de entrada como un proyecto que, no solo debía culminar en una ley, sino que debía producir los instrumentos técnicos para implementar nuevos sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería y su interrelación<sup>226</sup>. Para ello, se previó contratar a *firmas consultoras* financiadas por un contrato de préstamo con el Banco Mundial y el PNUD. El experto uruguayo Mauro Brusa<sup>227</sup> fue contratado como Director Técnico del proyecto quién convocó la licitación.

Los expertos argentino Jorge Ripa y Carlos Checura formaron una empresa consultora en Venezuela para presentarse a la licitación internacional para el diseño de los nuevos procesos presupuestarios, contables y de tesorería que se preveían poner en marcha. Y convocan a Ricardo Gutiérrez (todavía en el proyecto de asistencia al sistema de contabilidad venezolano) y a Marcos Makón<sup>228</sup>, (que seguía desempeñándose como consultor en presupuesto por programas en distintos países latinoamericanos), para formular la propuesta técnica de la oferta. El uruguayo Osvaldo Albano Landesa fue el subdirector técnico del equipo contratado por la empresa consultora<sup>229</sup>.

---

del presupuesto, además del control y autorización de gastos y pagos (Naranjo Gálvez y Proulx, 2009). El modelo de Contraloría General propuesto por Kemmerer se expandió por casi toda América Latina, a excepción de Argentina, Brasil y Uruguay.

Jim Wesberry en su rol de experto en Perú, Ecuador y Bolivia difundió una doctrina contraria a Kemmerer. Wesberry sostuvo la doctrina de la Federación Internacional de Contadores: era necesario diferenciar los roles de registración contable de los roles del control externo y, por tanto, sostuvo la necesidad de que las contralorías dejaran de participar en la ejecución presupuestaria y la autorización de gastos o pagos, para concentrarse en la auditoría ex post.

<sup>225</sup> En la entrevista y ante una caracterización hecha por nosotros de que la ley argentina de administración financiera establecía macro procesos no dejando esta fijación a la reglamentación y los manuales, Gutiérrez señaló: “Es correcto lo que decís... no lo había pensado... es verdad... *pero, no son procesos son «macro procesos»*”. Estuvo de acuerdo que estos macro procesos no están definidos en la ley boliviana y que, a pesar de ser las primeras, la ley ecuatoriana y especialmente la ley orgánica de presupuesto de Venezuela, avanzaban mucho más en dichos macro procesos presupuestarios, contables, de tesorería y de deuda pública.

<sup>226</sup> Decreto Supremo N° 22104 de 1988.

<sup>227</sup> Brusa también contrató a Alberto Arolfo para aspectos parciales del proyecto SAFCO. Nuevamente, Arolfo, Makón y Gutiérrez, volvieron a cruzarse, entonces en Bolivia.

<sup>228</sup> En diciembre de 1983, Makón regresa con su familia a la República Argentina, suponiendo que, dada su trayectoria, le resultaría relativamente sencillo reinsertarse. En la entrevista con nosotros, Makón esbozó distintas razones para esta decisión. En ciertos momentos sostuvo que “el «espíritu de la Revolución» nicaragüense había sufrido un deterioro”. También, que “quería aportar al país la experiencia acumulada en el exterior”. Y, finalmente, que “desde el punto de vista de la familia, era el momento adecuado, porque mis hijos aún eran chicos, estaban en la escuela primaria”. Sin embargo, *ese regreso decidido individualmente y no a través de la red experta, resultó una decisión fallida*. Escasamente, logró un contrato como asesor en la Secretaría de la Función Pública, a instancias de Oscar Oszlak y algunos otros contratos en el CFI y otros organismos. Se asoció a la Asociación Argentina de Presupuesto Pública (ASAP) y llegó a formar parte de su comisión directiva, pero en la entrevista con nosotros calificó a esta inserción como muy difícil. En la entrevista, Makón reconstruía esta situación señalando que en la Secretaría de Hacienda y ASAP él era todavía vetado por ser parte de la escuela finanzas públicas de Alfredo Lepera y el CFI y no de la escuela de Cayetano Licciardo. Por ello, dejando a su familia en el país, volvió a desempeñarse como consultor e instructor entre 1984 y 1987 en misiones de corto plazo en distintos países latinoamericanos (Venezuela, México, Perú y Nicaragua).

<sup>229</sup> Osvaldo Albano Landesa es un experto uruguayo quién en los años 70 se especializó en el desarrollo de técnicas de formulación presupuestaria y el control de gestión de las empresas públicas. Ver, Albano Landesa (1975) y Albano Landesa y Canessa (1981). Desde fines de los años 80 y a partir de la experiencia boliviana, se convirtió en un especialista en la aplicación de tecnología informática a los sistemas integrados de administración financiera. Amigo de Gutiérrez y Makón, se desempeñó entre 1999 y 2012 como responsable técnico de la reforma y la implantación de los sistemas de información financiera en Guatemala, considerados actualmente por los expertos como uno de los sistemas más modernos de América Latina. Antes de integrarse al proyecto SAFCO había trabajado con Brusa en Colombia en uno de los primeros intentos de establecer sistemas integrados de información financiera.

La propuesta técnica presentada, ofertaba el desarrollo de metodologías y modelos conceptuales para la implementación del presupuesto por programas con el modelo de Makón. Y, proponía además el desarrollo de un modelo conceptual y metodológico para la generación de la contabilidad pública a partir de su integración con la información de la ejecución presupuestaria, sobre la base de la experiencia de Gutiérrez en Venezuela<sup>230</sup>: el desarrollo de *sistemas integrados de información financiera*.

Puede considerarse al proyecto SAFCO en Bolivia como un *laboratorio que se traslada permanentemente entre las oficinas del equipo experto y las organizaciones responsables de las finanzas públicas bolivianas*<sup>231</sup>. En esos movimientos, un *conjunto expertos y políticos ensamblaron un marco legal, con la teoría de los sistemas administrativos y un conjunto de instrumentos técnicos de carácter presupuestario, contable y de tesorería que generaban información financiera en una base de datos computarizada, que a su vez lograron significativas transformaciones en la gestión pública boliviana*.

El equipo de consultores, que integraban entre otros Gutiérrez y Makón, se encontró con que la ley de administración financiera y control estaba en proceso de elaboración por parte de “Tony” Sanchez de Losada, su equipo y el Director Técnico del proyecto SAFCO. *Sin embargo, el conjunto de expertos que comenzó a trabajar en Bolivia en 1989, logró ensamblar los preceptos de la ley en preparación con los instrumentos técnicos que produjeron y que estuvieron terminados para 1990, junto con la aprobación de la ley SAFCO*. Makón y Albano Landesa se concentraron en la producción de modelos conceptuales y técnicos para implantar el presupuesto por programas en la administración estatal, los organismos descentralizados y las empresas públicas<sup>232</sup>. Y Gutiérrez, conjuntamente con expertos bolivianos de la Contaduría General de Bolivia, se concentró en la producción de las bases conceptuales y los

---

<sup>230</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez manifestó que Makón y él creían que iban a formar parte de la empresa consultora VINTERC (Venezolana Internacional de Consultores). Finalmente, solo se desempeñaron como expertos contratados y la consultora tuvo como socios a Ripa y Checure. En la consultoría en Bolivia, y luego de cruzarse de uno u otro modo desde 1970. Gutiérrez y Makón nos manifestaron en las entrevistas que fue recién entonces que *se volvieron amigos*.

<sup>231</sup> Estamos ofreciendo aquí una generalización conceptual sobre la relación entre los científicos en sus laboratorios, los fenómenos que aíslan y los métodos que utilizan para combatir enfermedades en el campo, caracterizado por Latour (1983). Aquí se trata de las relaciones que se desenvuelven entre la oficina de los consultores, donde producen modelos conceptuales y metodologías, yendo y viniendo con sus productos técnicos de la oficina a los organismos responsables de las finanzas públicas, donde buscan que sus modelos conceptuales y metodologías sean utilizados.

<sup>232</sup> Makón elaboró el “Modelo de Formulación del Presupuesto para la Administración Central”, y Albano Landesa la “Metodología de Análisis del Presupuesto de las Instituciones Descentralizadas”, el “Modelo de Formulación del Presupuesto de las Empresas Públicas” y el “Modelo de Formulación del Presupuesto de las Instituciones Descentralizadas no Empresariales”. Desde circa 1980, Albano Landesa utilizaba las categorías programáticas presupuestarias establecidas en Matus, Makón y Arrieche (1979). Ver, Albano Landesa y Canessa (1981: 168).

manuales del sistema de contabilidad, tanto para la administración central como la descentralizada y en la metodología de presupuesto consolidado del sector público<sup>233</sup>.

En este proceso del proyecto SAFCO se consolida una *invención*: un tipo o prototipo de *Sistema Integrado de Información Financiera*. Una *integración “real” entre la información de la ejecución presupuestaria y la información contable y otras informaciones financieras, a partir del momento de registración del devengado*, que se “cargaba” y se “producía” en una base de datos computarizada, un *producto técnico* debido a Ricardo Gutiérrez y sus colaboradores.

Este “sistema integrado de cuentas” generado a partir de una “matriz de conversión” entre las “categorías presupuestarias” y las “categorías contables”, este “modelo conceptual”, sería a partir de entonces el dispositivo técnico que transformaría “radicalmente” la gestión de las finanzas públicas de la mayoría de los países latinoamericanos, desde 1990 hasta el presente<sup>234</sup>.

### **3.4. Los Sistemas Integrados de Información Financiera: una invención latinoamericana**

La cuestión de la *invención o producción de nuevas tecnologías* o “artefactos físicos o no físicos” y de cómo estas logran evolucionar hacia la “construcción de grandes sistemas tecnológicos” ha sido materia de influyentes investigaciones en la actual sociología de la ciencia y la tecnología (Bijker, Hughes y Pinch, 1987). Desde estos enfoques, la “*invención*” ha sido caracterizada (Hughes, 1987: 58-62) como una fase de la “construcción de grandes sistemas tecnológicos”. La fase donde, “identificado” un *problema o necesidad*, y a partir de “*antecedentes*” *conceptuales y técnicos* de la “invención”, un “*inventor*” o “*grupo de inventores*” logra producir algún *dispositivo técnico*, un “artefacto”, que ofrece una “solución” a tales problemas. Eventualmente, algunos de estos “inventores”, conjuntamente con otros actores (políticos, empresarios, financiadores, organizaciones públicas y privadas) que aportan

---

<sup>233</sup> Gutiérrez elaboró la “Metodología para la Elaboración del Presupuesto Consolidado del Sector Público y para la Determinación de sus Efectos Económicos”, el “Manual Básico de Contabilidad General para las Instituciones Descentralizadas sin fines empresariales” y la “Guía para la elaboración de los Manuales de Contabilidad de las Empresas Públicas no Financieras”. El primer documento producido por el proyecto SAFCO fue “Bases Conceptuales del Sistema de Contabilidad de la Administración Central y del Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público”.

<sup>234</sup> Si bien en los documentos producidos por Gutiérrez y colaboradores se utilizaba la expresión “sistema integrado de información financiera” (SIDIF), en otros documentos del proyecto SAFCO también se denomina a este dispositivo como “sistema integrado de cuentas” o “sistema de contabilidad integrada”, como en Albano Landessa (1992). Al núcleo del SIDIF, la “conversión” de la información de la “ejecución presupuestaria” en un “asiento contable”, Gutiérrez pasó a denominarla a partir de la década del 2000, como “matriz de conversión”. Ver, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2009).

financiamiento, organizaciones, recursos, otras tecnologías y legislación, logran construir “sistemas tecnológicos” que transforman la realidad social.

Desde esta perspectiva, en Bolivia, Gutiérrez (y sus colaboradores) puede(n) ser caracterizado(s) como un “equipo de inventores”<sup>235</sup>. Inscribieron una particular versión de los SIDIF, *dispositivos de información y gestión de las finanzas públicas que comenzaron a implantarse en todos los sectores públicos de América Latina a partir de la segunda mitad de los años 80.*

Como toda “invención” de un dispositivo tecnológico, el SIIF boliviano no surgió “ex nihilo”. En esos momentos existía en el ambiente experto de las finanzas públicas latinoamericanas y particularmente entre los expertos vinculados a ASIP, esfuerzos deliberados por generar algún tipo de “contabilidad integrada” entre la información presupuestaria, contable, de tesorería y de crédito público. Ciertamente, todo *dispositivo tecnológico*, en este caso, *sistemas integrados de información y administración de las finanzas públicas*, tiende a surgir cuando *grupos de expertos relacionados con otros actores, “identifican” un “problema” o “conjunto de problemas” que requieren nuevas soluciones técnicas*. Puede suceder que en distintos ámbitos institucionales haya variaciones sobre la caracterización de la naturaleza del problema, los actores involucrados, los modelos analíticos y las trayectorias de los distintos grupos que intentan desarrollar una solución. Pero, en general, suele haber algún núcleo común en la percepción del problema o necesidad que requiere de una nueva solución. De hecho, lo que sucede es que aparezcan distintas soluciones tecnológicas a ciertos problemas similarmente identificados (Pinch y Bijker, 1987).

---

<sup>235</sup> Esta caracterización de Gutiérrez como “inventor” o “miembro jerarquizado” o “líder” de un equipo de inventores del SIIF en su versión boliviana requiere más que las propias expresiones vertidas en las entrevistas por Gutiérrez, tales como: “A mí me gusta crear” o “El sistema de contabilidad (de Bolivia) fue invención pura mía (...) Fue una idea casi propia (...) Entender que la contabilidad era el corazón del sistema de información financiera y la Contaduría General la responsable de los sistemas de información. Y que el sistema informático debe estar al servicio del sistema de contabilidad”. En lo que sigue, se intenta caracterizar las componentes de este particular *proceso de “invención”*.

Sin embargo, en Albano Landesa (1993: 22) se señala: “La República de Bolivia dio la oportunidad a un conjunto de latinoamericanos de amplia experiencia en el campo internacional de reunirnos, y, a partir del Proyecto SAFCO, *constituir un crisol donde se fundieran la experiencia y la creatividad para obtener el beneficio sinérgico del desarrollo de nuevas técnicas en los sistemas de información del sector público*. Vaya por ello mi reconocimiento a (...) Marcos Makón y a (...) Ricardo Gutiérrez, por los conceptos teóricos sobre presupuesto por programas y sistema integrado de cuentas, que utilizamos en esta metodología; (...)”. En general, Makón es ampliamente reconocido por haber “inscripto” las categorías fundamentales del modelo de “presupuesto por programas” latinoamericano desde su trabajo con Matus. Pero, este particular otorgamiento de créditos a Gutiérrez en relación al “sistema integrado de cuentas” no es muy frecuente entre los expertos. A partir de la generalización de los SIDIF en toda América Latina, desde Wesberry a distintos organismos internacionales y de la cooperación, se han atribuido la originalidad de la creación o impulso de los SIDIF. El mismo Albano Landesa y también Gutiérrez y Makón no dejan de señalar la participación de mucha gente experta en el proceso de invención de los SIDIF.

En otra investigación (Ciai, Dahrmoraj y Schweinheim, 1998), quién era Contador General de la Nación en la Argentina y responsable de implementar el SIDIF, Alberto Arolfo, sostuvo: “La principal innovación es el SIDIF”. En la entrevista con nosotros y ante la pregunta de cómo surgen las ideas de la contabilidad integrada del sector público, de vincular la ejecución presupuestaria con los estados contables generalmente aceptados, Arolfo señaló: “Estaban los trabajos de Ricardo Gutiérrez en Venezuela”. Arolfo señaló que en sus trabajos en Ecuador a partir del “estado de operaciones”, similar al registro de la ejecución presupuestaria podían calcularse las estadísticas de las finanzas públicas bajo el modelo del FMI.

En el origen de los SIDIF latinoamericanos, el problema identificado era esencialmente que *los responsables de las finanzas públicas carecían de información consolidada, en tiempo real, de una contabilidad integrada razonablemente al día*, sobre el estado de las disponibilidades de “caja” y sobre la ejecución del presupuesto formulado. Que, a su vez, carecían de estimaciones de la recaudación de distintas fuentes de financiamiento y que sufrían por la ausencia de información consolidada de las deudas de la administración y de las empresas públicas y en particular cuando de pagos créditos internacionales en divisas se tratara. Las necesidades de financiamiento de la administración y de las empresas públicas, la situación consolidada de la banca estatal y las necesidades de financiamiento de los bancos responsables de la emisión monetaria (bancos centrales) eran calculadas sobre la base de información fragmentada y de escasa confiabilidad. Además, desde un punto de vista institucional, múltiples organismos públicos ejecutaban gastos o contraían deudas, careciéndose de una unidad central que permitiera consolidar la información y ordenar el flujo entre los ingresos y los gastos públicos, estimar las necesidades de endeudamiento y consolidar las cuentas fiscales.

Esta situación de la “información y la administración financiera” era, en verdad, una constante del desempeño de las administraciones públicas latinoamericanas y de muchas otras administraciones del capitalismo avanzado o de las administraciones de estados de economía centralmente planificada y del resto de los países en desarrollo. Sin embargo, en las décadas de expansión del crecimiento económico y del gasto público después de la Segunda Guerra Mundial no era percibido como un problema acuciante que debiera ser resuelto. En especial, en América Latina, la contabilidad pública era entendida como un proceso de registro de los distintos momentos de ejecución del gasto para controlar la legalidad de los mismos<sup>236</sup>.

Pero, el agotamiento del ciclo de desarrollo latinoamericano en los años 70, los efectos de la inflación y la recesión global luego de la crisis del petróleo de 1973, la elevación de las tasas de interés de la deuda pública latinoamericana en la segunda mitad de la década, la crisis de la deuda latinoamericana a partir de 1982 y las situaciones de alta inflación recurrente en todos los países latinoamericanos,

---

<sup>236</sup> Esta concepción del registro de la ejecución del gasto, respondía especialmente a la tradición del control del gasto española y portuguesa, seguida posteriormente por las administraciones latinoamericanas que no es momento de tratar aquí. Pero, además, fue especialmente reforzada por la influencia de la “misión Kemmerer” en el rol otorgado a las Contralorías Generales en la registración del gasto asociada al control de legalidad.

coadyuvaron a que el problema de la “información y la administración financiera” del sector público pasara a ser un problema que requería una nueva solución técnica.

Justamente, *hacia mediados de la década del 80, en dos países distintos de América Latina, se comenzó a desarrollar dispositivos conceptuales y técnicos denominados “sistemas de información financiera” o “sistemas integrados de administración financiera”: Brasil y Venezuela.*

Es posible rastrear, aunque dificultosa y tentativamente, por qué esta *expresión*, que implica un nuevo modo de ver la realidad, comenzó a aceptarse y utilizarse entre los expertos en “finanzas públicas” latinoamericanos. La OEA había comenzado a promover asistencias técnicas a los países latinoamericanos durante los años 70 para el mejoramiento de la *contabilidad gubernamental*. Ya para 1980, en el ambiente de ASIP donde se desempeñaban Jorge Ripa, Ricardo Gutiérrez o Alberto Arolfo, *la contabilidad gubernamental, fiscal o de la hacienda pública* empezaba a ser entendida como un “*sistema de información financiera*” (Gorostiaga y Gutiérrez S., 1981)<sup>237</sup>.

Sin embargo, no hay que descartar la influencia que tuvo para los años 80 *el contacto de los responsables de la hacienda pública latinoamericanos con los expertos del Fondo Monetario Internacional y otros organismos multilaterales que utilizaban esta expresión*. Desde la década del 70, tanto en la Comunidad Europea como en los organismos de la cooperación multilateral se estaban realizando esfuerzos de conceptualización sobre “estadísticas de las finanzas públicas” que permitieran contar con un marco analítico común a escala internacional. Un esfuerzo de normalización de las categorías estadísticas de ingresos, gastos, déficit, superávit y endeudamiento del

---

<sup>237</sup> Gorostiaga y Gutiérrez S. (1981) refleja en gran medida los cambios doctrinarios que venimos analizando. Nótese que aparece en la Revista N° 13 de ASIP, que refleja el IX Seminario Interamericano de Presupuesto de 1980 en Montevideo. Dos puntos del temario del Seminario fueron: I - Características de los sistemas integrados de contabilidad pública en función de la administración presupuestaria y II - La unidad de presupuesto y de caja en la gestión financiera del Estado. Gorostiaga y Gutiérrez S. (1981) fija como una cuestión a resolver la transformación de los sistemas de contabilidad gubernamental para que generen la información necesaria para la “consolidación de las cuentas del sector público”, las estadísticas de las finanzas públicas y los sistemas de cuentas nacionales. Además, plantea el debate sobre los criterios de registración (el pagado, base caja y/o el devengado derivado de obligaciones de ejecución del presupuesto), la incorporación progresiva de la “contabilidad administrativa” (con indicadores para medir la economía, la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los programas presupuestarios) y la necesidad de contar con información consolidada de la ejecución presupuestaria, la gestión financiera de los pagos de tesorería y la gestión de la deuda pública, integrándolas en el sistema de contabilidad. Todavía, asigna a la contabilidad pública funciones de control de la legalidad del gasto. Sin embargo, el documento señala que a pesar de algunos logros en “*la configuración de un sistema contable integrado, de características tales que los datos registrados alcancen a la totalidad de los ámbitos (institucional y espacial) se clasifiquen y ordenen en las necesarias dimensiones (sectorial, financiera, programática, por objeto, por financiamiento, etc.)*”, y se interrelacionen convenientemente para posibilitar la obtención de estados contables consolidados de todo el sector público en algunos países latinoamericanos, no se ha logrado en la mayoría de los países”. El documento cita trabajos sobre contabilidad pública de Jorge Ripa en Venezuela. Este era el tipo de cuestiones que discutían estos “expertos en sistemas de contabilidad”, entre ellos Ricardo Gutiérrez. Se trataba de comprender al sistema de contabilidad como un “sistema integrado de información” de las finanzas públicas. Sistema que debiera ofrecer a los funcionarios responsables información financiera “pertinente, oportuna y confiable, que les sirva de apoyo para la adopción de decisiones y para ejercer las funciones de dirección y control propio de su nivel”. Ya el documento sostiene que esta concepción debe fundarse en “Teoría de Sistemas y de la Información”.

sector público (administración gubernamental nacional y sub nacional, empresas públicas no financieras, empresas públicas financieras monetarias y no monetarias). Era un modelo de categorización para la estimación estadística “ex post” de las finanzas gubernamentales, que a su vez permitiera generar información para los sistemas estadísticos de cuentas nacionales. Estos esfuerzos culminaron en la formulación de una versión preliminar de un manual de estadísticas de las finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional en 1975<sup>238</sup>. A pesar de que ni el manual ni los técnicos del FMI postularan la construcción de “sistemas de información y administración financiera”, *existe evidencia sobre la influencia que tuvo la nueva conceptualización sobre las finanzas públicas utilizada por los técnicos del FMI en las misiones a los países que solicitaban créditos contingentes para “programas de estabilización” de los años 80*<sup>239</sup>.

A nuestro juicio, y a pesar de la importante influencia de las categorías de estadísticas de las finanzas públicas promovidas por el FMI, *los SIDIF latinoamericanos pueden considerarse como una “invención” de expertos latinoamericanos de dispositivos de información financiera pública integrada, sucedida de modo paralelo en Brasil, por un lado, y en el área andina, por el otro. Se trata de un caso típico donde distintos “inventores” producen para la misma época soluciones técnicas a necesidades y problemas similarmente problematizados a lo largo de los años 80. Y, en el cual hubo escasa interrelación entre los grupos expertos inventores y desarrolladores*<sup>240</sup>.

El SIAFI brasileño constituye un caso especial de este fenómeno. Desarrollado su marco legal, conceptual e informático durante el año 1986 por funcionarios de carrera de distintos organismos públicos de Brasil, comenzó a funcionar el 1º de enero

---

<sup>238</sup> El FMI considera a la versión de 1975 como una versión preliminar para revisión. Para las fuentes del primer manual y de la primera versión consolidada de una década posterior, consultar FMI (1986: ix), donde se señalan los antecedentes previos producidos por las Naciones Unidas, la Comunidad Europea y la Oficina del Censo de EEUU. El Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI ha tenido sucesivas actualizaciones hasta el presente.

<sup>239</sup> Gutiérrez formaba parte de los equipos venezolanos que trataban con las misiones del FMI durante los primeros 80. La influencia de esta terminología también generaba interrogantes sobre la falta de información consistente con los requerimientos de los técnicos del FMI entre los funcionarios brasileños. Uno de los funcionarios que participaron en la reforma de las finanzas brasileñas de 1986 y de la concepción del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) señalaba: “Ahí comenzó un gran proceso educativo de la máquina. Queramos admitirlo o no, *el FMI tuvo un gran papel en este proceso, no porque nos viniera a enseñar, sino porque cuando pedían una información teníamos que procurarla y así nos comenzamos a organizar*. Fue en esta época en que surgieron *las primeras percepciones dentro de la máquina de que vivíamos en un gran primitivismo institucional (...) Pasamos a discutir algunos aspectos de las finanzas públicas a los que anteriormente se daba poquísima atención*. El principal de ellos era el *déficit público*, cuyo criterio de medición establecido por el Fondo Monetario Internacional se llamaba “Necesidades de Financiamiento del Sector Público No Financiero y que *nosotros desconocíamos*” (traducción propia) (Gouvêa, 1994: 142-143).

<sup>240</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez nos manifestó que en la década del 80 no tuvo conocimiento alguno del SIAFI brasileño. Los “inventores” del SIAFI destacan siempre la naturaleza original y endógena del desarrollo del dispositivo dentro de la administración estatal brasileña. Recién para 1992, Gutiérrez siendo ya responsable de la reforma de la administración financiera en Argentina contrató a un experto brasileño para que desarrolle la cuenta única del Tesoro. Sin embargo, la diferencia entre los “sistemas” determinó que se descartara ese trabajo. Recién en la década del 2010, Gutiérrez trabó relación personal con un par de “inventores” del SIAFI brasileño. Según Gutiérrez, ellos conocían su trabajo técnico y de construcción de SIDIF, pero no a la inversa.

de 1987, sin contar con ningún tipo de asistencia técnica o financiera de la cooperación internacional. Por el contrario, los modelos conceptuales y las soluciones de registración que integraran los sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad desarrollados por Ricardo Gutiérrez en Venezuela y Bolivia, se dieron a través de proyectos de consultoría financiados por la cooperación multilateral<sup>241</sup>.

El SIAFI brasileño terminó constituyendo, al igual que posteriormente el argentino y otros SIDIF latinoamericanos, un “gran sistema tecnológico”. Pero, tal como señala Hughes (1987: 66-67), *la posibilidad de que un “sistema tecnológico” sea “transferido” (en este caso, a otras administraciones públicas) no siempre es factible*. Las diferencias entre los distintos “lugares”, donde puede potencialmente ser transferido un “sistema”, implican desafíos de “adaptación” que no siempre pueden resolverse. El SIAFI brasileño, en sus inicios, implicó la concentración legal de la administración de las finanzas públicas en la Secretaría del Tesoro, la creación de la Cuenta Única del Tesoro en el Banco Central, la selección del criterio de registración base caja/pagado, una vinculación de la información sobre la formulación y la ejecución del presupuesto por programas poco integrada, la dependencia del sistema de presupuesto del Ministerio de Planeamiento y Presupuesto y una función subordinada del sistema de contabilidad. Por otra parte, los estados financieros que arrojaba el sistema de contabilidad eran todavía relativamente incompletos<sup>242</sup>. Por otra parte, la reforma brasileña respondió a una particular evolución de las instituciones, de los marcos legales y del sistema bancario oficial, propios de la historia estatal y de las finanzas públicas brasileñas (Gouvêa, 1994). Además, al adoptar un criterio de registración “base caja”, la reforma brasileña tuvo una trayectoria distinta a la que comenzó a tener la mayoría de América Latina a partir del experimento boliviano y la reforma argentina, en donde se optó por el criterio de registración “base devengado”. Finalmente, al ser una “sistema de información y administración financiera”, incluida su tecnología informática, realizado por la propia tecnoburocracia estatal le impidió generar los lazos que permitieran una mayor propagación del “sistema” a otros lugares. La posibilidad de la difusión de la innovación (Granovetter, 1973) a través de una “red experta internacional de consultores” no caracterizó al caso brasileño.

---

<sup>241</sup> Recuérdese que Brasil es un caso atípico en América Latina de una “tecnoburocracia” de carrera seleccionada por exámenes en núcleos muy importantes de su administración. Justamente, el origen de la reforma de las finanzas públicas de Brasil y el SIAFI en 1986, promovida e implementada por funcionarios de carrera, es la cuestión principalmente tratada en (Gouvêa, 1994) y destacada también por Bresser-Pereira (1999: 46).

<sup>242</sup> Es innecesario detenerse aquí en la descripción de los macro procesos que caracterizaron originariamente al SIAFI brasileño. Para ello, ver Silveira y Tristão (1993).



Por el contrario, la conceptualización realizada por Gutiérrez, colegas y equipos a partir de 1986 sobre los “sistemas integrados de información financiera”, realizada originariamente en Venezuela, se completó con otros dispositivos en Bolivia entre 1989 y 1991. Y posteriormente adquirirían otro *momento* particular en la reforma argentina de 1991-1996, que permitió su “transferencia” a otros países latinoamericanos.

### **3.5. El Sistema Integrado de Información Financiera conceptualizado por Gutiérrez en Venezuela**

En Venezuela, entre 1982 y 1986, Gutiérrez conceptualizó su propia versión un “sistema integrado de información financiera” del sector público. El mandato de la Ley Orgánica de Presupuesto de Venezuela consistía, entre otros aspectos, en *la integración del sistema presupuestario y el sistema de contabilidad*. A partir de los distintos modelos de información de las cuentas del gobierno y de las estadísticas financieras del sector público promovidos por las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y la Comunidad Europea, Gutiérrez propone una *conceptualización para la clasificación económica del presupuesto de ingresos y gastos del sector público (administración central, descentralizada, sector público financiero bancario y no bancario y empresas públicas*, con sus diferencias de terminología propias de cada grupo de instituciones) (Gutiérrez, 1983)<sup>243</sup>.

Sencillamente, *postula* que si se presupuestan todos los gastos corrientes y de capital y las aplicaciones financieras (principalmente inversiones financieras y amortización de la deuda pública) y todos los ingresos corrientes, recursos de capital y fuentes financieras (principalmente rescate de préstamos otorgados y obtención de préstamos) se respondería al *principio de “equilibrio” en la formulación del presupuesto anual*. Pero, lo más importante, que de modo asociado, y al final del ejercicio anual, si el sistema de información de la ejecución presupuestaria es integral y válido, se puede obtener de modo confiable el *estado contable* conocido como “*estado de recursos y gastos*” o “*estado de origen y aplicación de fondos*”. Y en consecuencia, *se puede obtener*, además, otro estado contable conocido como “*estado de resultados*”

---

<sup>243</sup> Gutiérrez (1983) inicia una serie de publicaciones en revistas especializadas de América Latina donde se transmitía esta particular versión de un “sistema integrado de cuentas” que continúa hasta el presente. En tal sentido, este caso le da la razón a Hughes (1987: 61) cuando sostiene que a diferencia de lo que se opina habitualmente los “inventores/desarrolladores” también “publican” en revistas técnicas del mismo modo en que también publican los “científicos”. A pesar del escaso contacto que en ese momento mantenían entre sí, Makón ya había reparado en la novedad de estas ideas de Gutiérrez. Ver, Makón (1985).

de la ejecución presupuestaria anual, que expone desde un criterio económico y financiero la situación de superávit/déficit/equilibrio del sector público<sup>244</sup>.

Puede observarse la sencilla expresión gráfica del modelo conceptual:

**PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO**  
- desde el punto de vista económico -

GASTOS (APLICACIONES)	RECURSOS (ORÍGENES)
<b>I. GASTOS CORRIENTES</b> <b>1.1. Gastos de Operación de las Empresas Públicas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Remuneraciones</li> <li>- Consumo Intermedio</li> <li>- Consumo de Capital Fijo</li> <li>- Impuestos Indirectos</li> </ul> <p>Ajuste (+ ó -) por Variación de Existencias</p> <b>1.2. Gastos de Consumo de las Administraciones Públicas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Remuneraciones</li> <li>- Consumo Intermedio</li> </ul> <b>1.3. Gastos de la Propiedad:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intereses</li> <li>- Arrendamiento de Tierras</li> </ul> <b>1.4. Prestaciones de la Seguridad Social</b> <b>1.5. Transferencias:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al Sector Privado</li> <li>- Al Sector Externo</li> </ul>	<b>I. INGRESOS CORRIENTES</b> <b>1.1. Ingresos de Operación de las Empresas Públicas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1.1. Venta de Bienes y Servicios</li> <li>1.1.2. Ingresos Financieros</li> <li>1.1.3. Otros</li> </ul> <b>1.2. Ingresos Tributarios:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impuestos Directos</li> <li>- Impuestos Indirectos</li> </ul> <b>1.3. Ventas, Multas y Sanciones</b> <b>1.4. Renta de la Propiedad:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intereses</li> <li>- Dividendos</li> <li>- Arrendamiento de Tierras</li> </ul> <b>1.5. Venta de Bienes y Servicios por las Administraciones Públicas</b> <b>1.6. Contribuciones a la Seguridad Social</b> <b>1.7. Transferencias Corrientes:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Del Sector Privado</li> <li>- Del Sector Externo</li> </ul>
<b>II. GASTOS DE CAPITAL</b> <b>2.1. Formación de Capital:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Formación Bruta de Capital Fijo:  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipos</li> <li>- Obras y Construcciones</li> </ul> </li> <li>2.1.2. Incremento de Existencias</li> <li>2.1.3. Tierras, Terrenos y otros Activos existentes:  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tierras y Terrenos</li> <li>- Otros Activos existentes</li> </ul> </li> <li>2.1.4. Activos Intangibles</li> </ul> <b>2.2. Transferencias al Capital</b>	<b>II. RECURSOS DE CAPITAL</b> <b>2.1. Recursos Fijos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Venta de Activos:  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Venta de Activos Fijos Físicos</li> <li>- Venta de Tierras y Terrenos</li> <li>- Venta de Activos Intangibles</li> </ul> </li> <li>2.1.2. Eliminación de Existencias</li> <li>2.1.3. Incremento de provisiones para consumo de Capital Fijo</li> <li>2.1.4. Incremento de otras provisiones y reservas</li> </ul> <b>2.2. Transferencias de Capital</b>
<b>III. APLICACIONES FINANCIERAS</b> <b>3.1. Transacciones con Activos Financieros:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de Disponibilidades</li> <li>- Incremento de Cuentas a Pagar</li> <li>- Adquisición de Acciones y Participaciones de Capital</li> <li>- Incremento de Valores que no Cargan Propiedad</li> <li>- Concesión de Préstamos</li> <li>- Incremento de otros Activos Financieros</li> </ul> <b>3.2. Transacciones con Pasivos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de Cuentas y Efectos a Pagar</li> <li>- Amortización de Préstamos</li> <li>- Eliminación de otros Pasivos</li> </ul>	<b>III. FUENTES FINANCIERAS</b> <b>3.1. Transacciones con Activos Financieros:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de Disponibilidades</li> <li>- Eliminación de Cuentas a Cobrar</li> <li>- Venta de Acciones y Participaciones de Capital</li> <li>- Eliminación de Valores que no Cargan Propiedad</li> <li>- Repago de Préstamos Concedidos</li> <li>- Eliminación de otros Activos Financieros</li> </ul> <b>3.2. Transacciones con Pasivos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de Cuentas y Efectos a Pagar</li> <li>- Otorgamiento de Préstamos</li> <li>- Incremento de otros Pasivos</li> </ul>
<b>TOTAL GASTOS Y APLICACIONES</b> =====	<b>TOTAL RECURSOS (ORÍGENES)</b> =====

Imagen N° 1: Primera Clasificación de grandes tipos de recursos y de fuentes financieras y de gastos y aplicaciones financieras según Gutiérrez (1983) para un presupuesto consolidado del sector público que pueda conducir a un SIDIF

<sup>244</sup> A lo largo de la entrevista con nosotros, Gutiérrez hizo mención a un par de publicaciones de España y Uruguay que habrían sido parte de las ideas que dieron origen a esta solución técnica para la integración de las cuentas presupuestarias y contables, pero que no logró ubicar en su biblioteca. Finalmente, hizo alusión a un breve libro de gestión empresarial privada argentino: Bertolosso y Bianchi (1974). Hemos, analizado el texto, pero *el mismo virtualmente no contiene ninguna solución técnica asimilable a Gutiérrez (1983)*. En la entrevista, Gutiérrez también señaló: “Bueno, también están las ideas de Le Pera”. Makón, en la entrevista con nosotros expresó: “Yo no sé si Ricardo se da cuenta, pero en sus ideas hay mucho de Le Pera”.

e.3) El Resultado del Presupuesto Consolidado del Sector Público

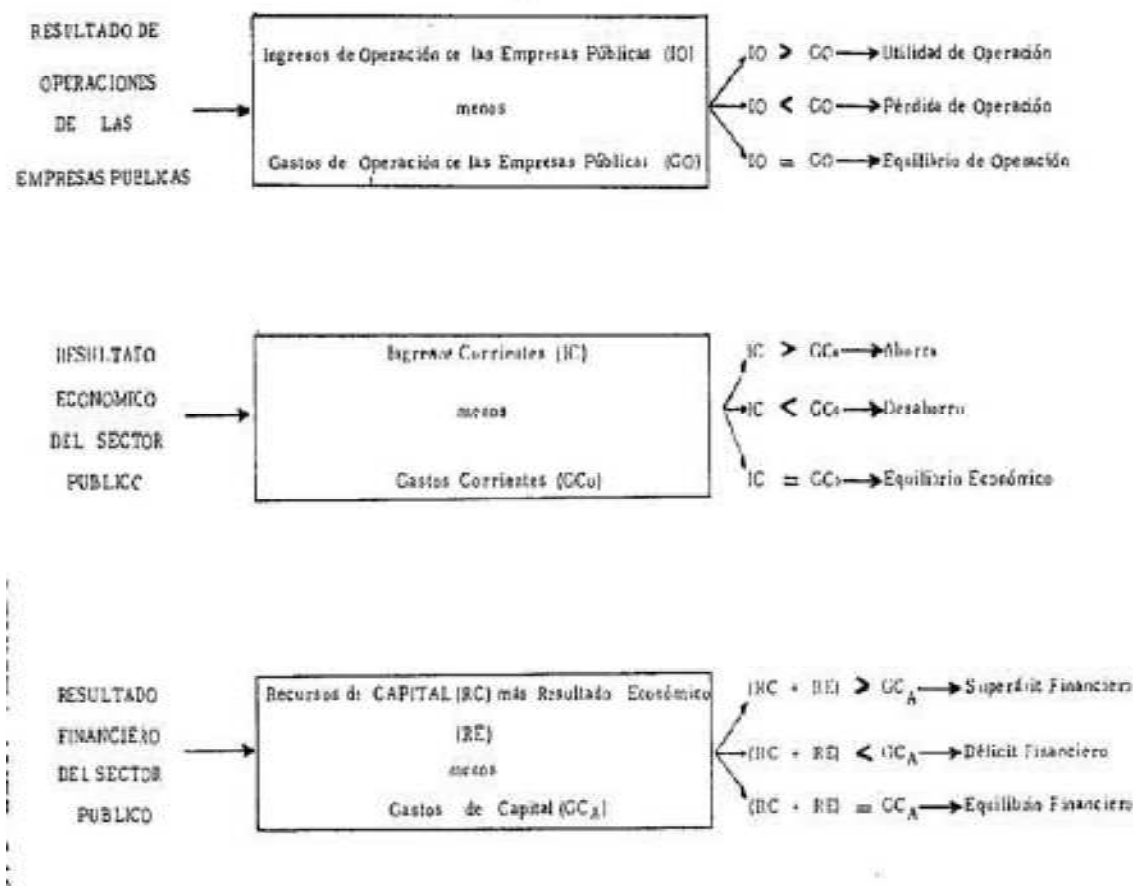


Imagen N° 2: Primera versión gráfica de cómo calcular el estado de resultados a partir del registro de la ejecución presupuestaria de recursos y gastos a partir de un presupuesto consolidado según Gutiérrez (1983)

Estos gráficos contenidos en Gutiérrez (1983) pueden considerarse como *el inicio de un esfuerzo permanente de exponer de modo sencillo las modelos conceptuales de un “sistema de información financiera”*<sup>245</sup>.

En el SIDIF desarrollado por Gutiérrez, el modo en que la información de la ejecución presupuestaria pueda tener carácter integralmente uniforme es la “elección” del momento del “causado” o “devengado”, el compromiso legal efectivo del gasto, como criterio de registración de la ejecución presupuestaria<sup>246</sup>. Así, se desecha al

<sup>245</sup> Como veremos los esfuerzos de exposición sencilla que Gutiérrez inicia en ese momento sobre el dispositivo de integración de la información presupuestaria y contable, continúan hasta el presente. Para la sociólogos de la Actor Network Theory, este es uno de los modos típicos en que los científicos y tecnólogos (y aquí agregaremos, los expertos) intentan convencer a sus pares y a públicos más amplios sobre sus “descubrimientos” o “invenciones técnicas”. Estos métodos de “inscripción” de estas realidades aisladas por el experto y sus modos de “traducción” y re significación semiótica de las realidades, constituyen un momento decisivo para que su “descubrimiento” o “invención” sea aceptado por otros. Por otra parte, en la entrevista con nosotros, en diversas oportunidades, Gutiérrez no solo ofrecía estos gráficos o figuras, las *reescribía* para poder ser entendido o lisa y llanamente *tomaba una hoja de papel y realizaba esquemas y gráficos*, en una situación de campo similar a las caracterizadas, por ejemplo, en Law (1998).

<sup>246</sup> No tiene sentido aquí realizar la historia conceptual del criterio de registración de la ejecución presupuestaria conocido actualmente como “devengado” o “devengo” de acuerdo al país, y que en Venezuela se denominaba como “causado” a principios de

momento contable del “pagado” por la tesorería como criterio de registración de la ejecución presupuestaria y de producción de información financiera para los estados contables.

Sin embargo, Gutiérrez (1983) establece tempranamente de qué modo la información del sistema de tesorería y el de crédito público debían estar integrados, ofreciendo una solución técnica a la idea de que los sistemas de administración financiera permitiendo a su vez la salida del estado de resultados:

“Con respecto a los sistema de crédito público y tesorería, se hace hincapié en la necesidad de que los mismos funcionen en forma armónica e integrada con el presupuesto, pues aparte de obedecer a principios de administración racional, es esa la única manera en que las operaciones de financiamiento sean conocidas en su universalidad y poder precisar los flujos intersistemáticos que se producen. *A criterio del autor todas las operaciones de crédito público de incidencia económica, tengan o no repercusión en la tesorería, deben ser incorporadas y procesadas por el sistema presupuestario.* Con respecto a la administración del tesoro (caja) es imprescindible limitar su área de de competencia con respecto a la del presupuesto, pues ambas administran procesos distintos pero secuenciales y en tal sentido deben integrar su información. Por ejemplo, para la determinación del resultado presupuestario es necesario que la tesorería informe sobre sus disponibilidades, órdenes de pago canceladas y pendientes a nivel de las correspondientes clasificaciones presupuestarias y lo mismo con relación a los ingresos recaudados por el sistema e ingresados en la Tesorería.

Los registros que se deriven de los sistemas referidos (presupuesto, crédito público y tesorería) deben dar una imagen integral de la ejecución presupuestaria anual y de su financiamiento, lo que le permitiría sin ninguna duda allanar el camino para el conocimiento cabal del resultado presupuestario y sobre el comportamiento de sus elementos componentes” (Gutiérrez, 1983: 164)

Si, se logra que todas las instituciones del sector público elaboren sus presupuestos con similares metodologías proyectando ingresos y gastos, no solo por su objeto o fuente de financiamiento sino en su naturaleza económica y financiera<sup>247</sup>, entonces a partir del “estado de resultados” puede elaborarse *el “balance general” o “estado de la situación patrimonial” (activos corrientes y no corrientes, pasivos,*

---

los años 80. Baste señalar, que significa que habiendo sido emitido un “acto administrativo” jurídico que establezca fehacientemente la obligación de ejecutar un gasto o aplicación financiera, entonces el presupuesto se registra como ejecutado. Este criterio permite “cerrar” un presupuesto anual con la respectiva emisión de dichos “actos administrativos” independientemente de las disponibilidades de “caja”. El “gasto” o “aplicación financiera” se realizará de acuerdo con la programación de pago de gastos o aplicaciones respectivas evitando “residuos” de años fiscales precedentes, permitiendo separar el flujo de pagos y aplicaciones de la registración de la ejecución presupuestaria y otorgando un criterio único y mayor celeridad a la emisión de los “estados contables”.

<sup>247</sup> En el caso venezolano, todas la entidades de la administración central, los organismos descentralizados, las empresas públicas, el sector financiero bancario y no bancario y los consejos municipales cabecera de distrito debieron formular el presupuesto e informar sobre su ejecución conjuntamente con los estados contables progresivamente a partir de 1982, mediante el seguimiento de *instructivos diseñados centralizadamente*. Y a partir de 1985, la información presentada a la Oficina Central de Presupuesto, se procesaba con la *utilización de microcomputadoras* para luego *consolidarse a nivel central*. Ver, Gutiérrez y Guerrea Orsini (1986)

variación del patrimonio neto) de cada una y el balance general consolidado del sector público (Gutiérrez y Guerra Orsini, 1986).

A su vez, en la experiencia venezolana, *al incorporar microcomputadoras* en cada entidad y en la Oficina Central de Presupuesto para consolidar la información de la ejecución presupuestaria y los estados contables de cada entidad, se pudo obtener un seguimiento, razonablemente actualizado y evaluado *trimestralmente*, de la información financiera de todo el sector público. Y, durante y al final del ejercicio, pudo obtenerse una *Cuenta de Ahorro/Inversión/Financiamiento* de cada entidad y *consolidada para todo el sector público* que fuera consistente con las necesidades de información estadística del Sistema de Cuentas Nacionales o para estimar las necesidades de crédito y financiamiento internacional del sector público. De este modo se evitaba el uso de metodologías de estimación estadística o de *re cálculo*, tal como promovían Naciones Unidas y el FMI<sup>248</sup>.

Obsérvese nuevamente la sencilla expresión gráfica del modelo conceptual, tal como se expone en Gutiérrez y Guerra Orsini (1986):

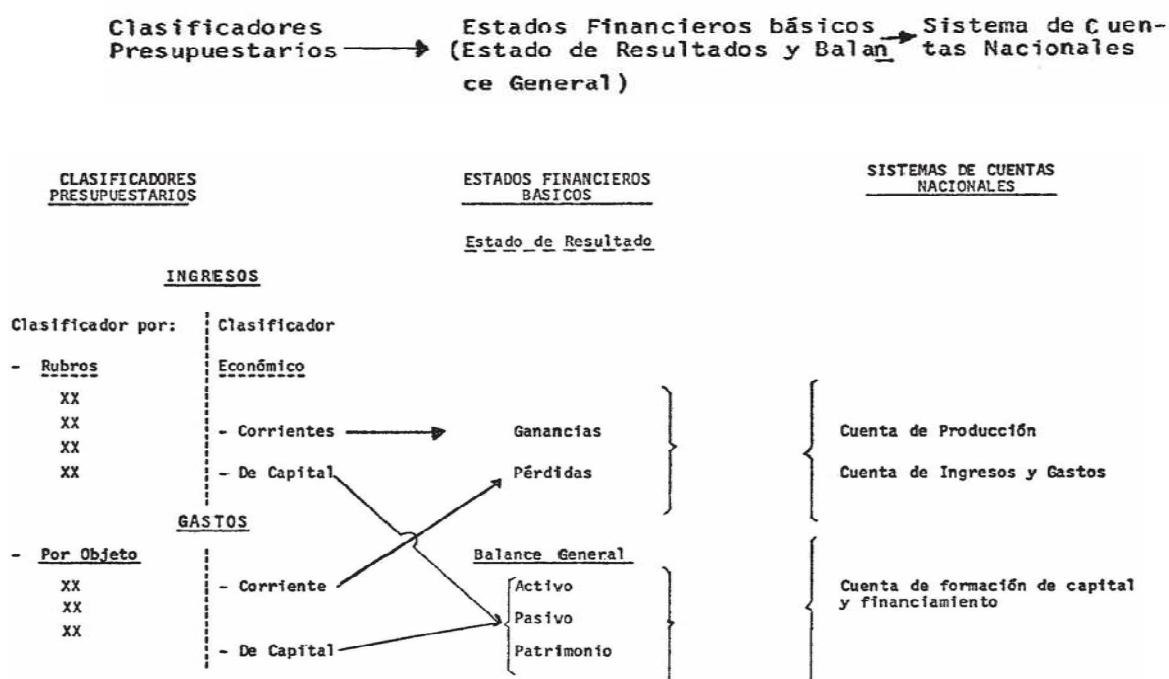


Imagen N° 3: Primera versión gráfica de cómo calcular el estado de origen y aplicación de fondos, el estado de resultados y el balance general y la información para el sistema de cuentas nacionales, a partir del registro de la ejecución presupuestaria de recursos y gastos de un presupuesto consolidado según Gutiérrez y Guerra Orsini (1986)

<sup>248</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez nos señaló: «Mi idea fue entender que el sistema de cuentas nacionales es un agregado de balances... si para el sector privado el sistema de cuentas nacionales tiene en cuenta los balances de las empresas, para el sector público lo que tiene que tener en cuenta es sus balances y su balance general, sin necesidad de hacer estimaciones».

Mientras comenzaba a involucrarse en el proyecto SAFCO de Bolivia, Gutiérrez continuaba en Venezuela avanzando en la sofisticación del modelo conceptual y los instructivos técnicos, intentando trasladar el SIDIF a la administración de los estados venezolanos (Gutiérrez, 1989).

Ya para entonces aparecían se inscribía la idea de que *el núcleo central para la integración de un SIDIF es el “sistema de contabilidad”*, el cual debe *administrar la base de datos computarizada* que refleje el modelo conceptual de un “sistema integrado de cuentas”. Y que “...el sistema de información sobre la administración financiera, no es otra cosa que el sistema contable de la organización” (Gutiérrez, 1989). En su esquema gráfico:

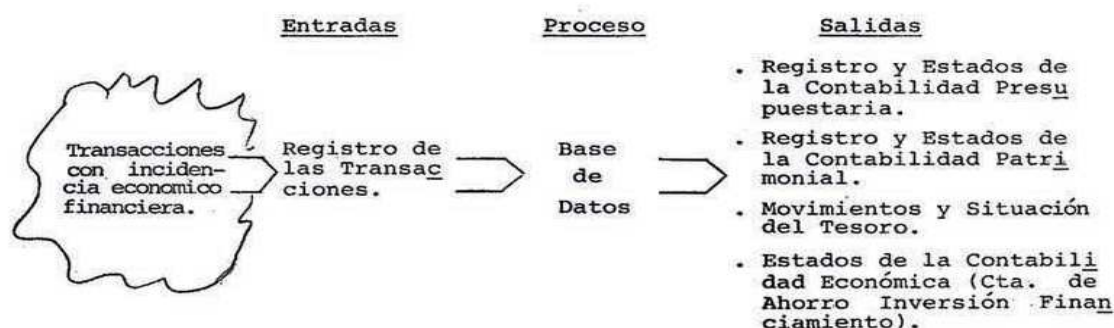


Imagen N° 4: Primera versión gráfica del SIDIF vinculando el registro de la ejecución presupuestaria de un presupuesto consolidado en una base de datos única con distintas salidas de información de ejecución presupuestaria, patrimonio, movimientos del tesoro y la cuenta de ahorro inversión financiamiento según Gutiérrez (1989)

### 3.6. El SIDIF perfeccionado en Bolivia y su ensamblaje con la tecnología informática

La concepción de un “sistema integrado de información financiera, el *aislamiento* de la “integración de las cuentas presupuestarias a los sistemas de cuentas contables y principalmente al de cuentas nacionales” (Gutiérrez y Guerrea Orsini, 1986: 2), las primeras experiencias con la *formulación de instructivos* de formulación presupuestaria que permitieran la generación de estados contables básicos, la cuenta de ahorro/inversión/financiamiento y su vinculación el sistema de cuentas nacionales y las estadísticas de finanzas públicas, las pruebas de incorporación de microcomputadoras y la capacitación de los operadores de cada institución realizada por Gutiérrez en Venezuela sentaron las bases para la construcción de los futuros SIDIF en Bolivia.

La novedad del Proyecto SAFCO boliviano es que, de acuerdo con el devenir de la “teoría de los sistemas administrativos” ya predominante en el área andina, se

estableció la existencia de *un sistema de contabilidad con una Contaduría General como órgano rector*. Y ello se ensamblaba de modo natural con el SIDIF según Gutiérrez. En la medida que el Proyecto SAFCO avanzaba con Gutiérrez, Makón y el resto del equipo consultor, estableciendo las metodologías de formulación presupuestaria, los manuales del sistema de contabilidad y las bases conceptuales del SIIF, la ley SAFCO instituyó el conjunto de “sistemas” y dio consagración legal de los órganos rectores.

La rapidez de la transferencia de los dispositivos técnicos desarrollados por Makón y Gutiérrez a lo largo de *quince años* en Venezuela (principalmente, pero también en Honduras y Nicaragua), se evidencia en el hecho de que en Bolivia fueron *transferidos y ensamblados*, con las particularidades institucionales, legales, geográficas, de tecnología informática, de constelación de actores políticos y de equipos de burócratas y expertos bolivianos, en *escasamente dos años, entre 1989 y 1990*.

La consultoría en Bolivia le permitió a Gutiérrez mejorar las dimensiones técnicas y conceptuales del SIDIF, como una suerte de gran campo experimental.

En primer lugar, perfeccionó el modelo de presupuesto consolidado del sector público (Gutiérrez, 1990) y con un equipo de la Contaduría General de Bolivia *desarrolló los primeros planes de cuentas para el sistema de contabilidad de la administración central y descentralizada* (Gutiérrez, Prado, Aliaga y Bustos, 1991). De este modo, perfeccionó la relación entre las categorías de la formulación presupuestaria para su interrelación con la emisión de los estados contables y de la cuenta de ahorro/inversión/financiamiento para cada organismo y la totalidad del sector público. Y, se vinculaba la formulación institucional, económica y sectorial del presupuesto, con el modelo de presupuesto por programas bajo la metodología de Makón.

Pero, además, en la medida en que el Proyecto y la Ley SAFCO bolivianos establecieron también las responsabilidades de los sistemas de tesorería y crédito público, el modelo del SIDIF en la versión boliviana, Gutiérrez incorporó el “estado del presupuesto de caja” y el “estado del presupuesto de divisas” (cuando se tratara de pagos en moneda extranjera), a proveer por el órgano central de tesorería<sup>249</sup>. Además, se incorporó al órgano rector del sistema de crédito público como un centro de registración

---

<sup>249</sup> En el modelo del sistema de tesorería boliviano, se incluyeron por primera vez procedimientos específicos a ser llevados por las tesorerías, especialmente la programación de la ejecución de caja, de tal manera que se pudiera efectuar las previsiones de disponibilidades originadas en distintas fuentes financieras y secuenciar el ordenamiento de pagos.

de los nuevos créditos necesarios para el financiamiento del sector público y las amortizaciones de intereses y créditos.

En los nuevos gráficos (Gutiérrez, 1990-a)<sup>250</sup>:

## EL FLUJO BASICO DEL SISTEMA INTEGRADO DE CONTABILIDAD INSTITUCIONAL

### INSUMO

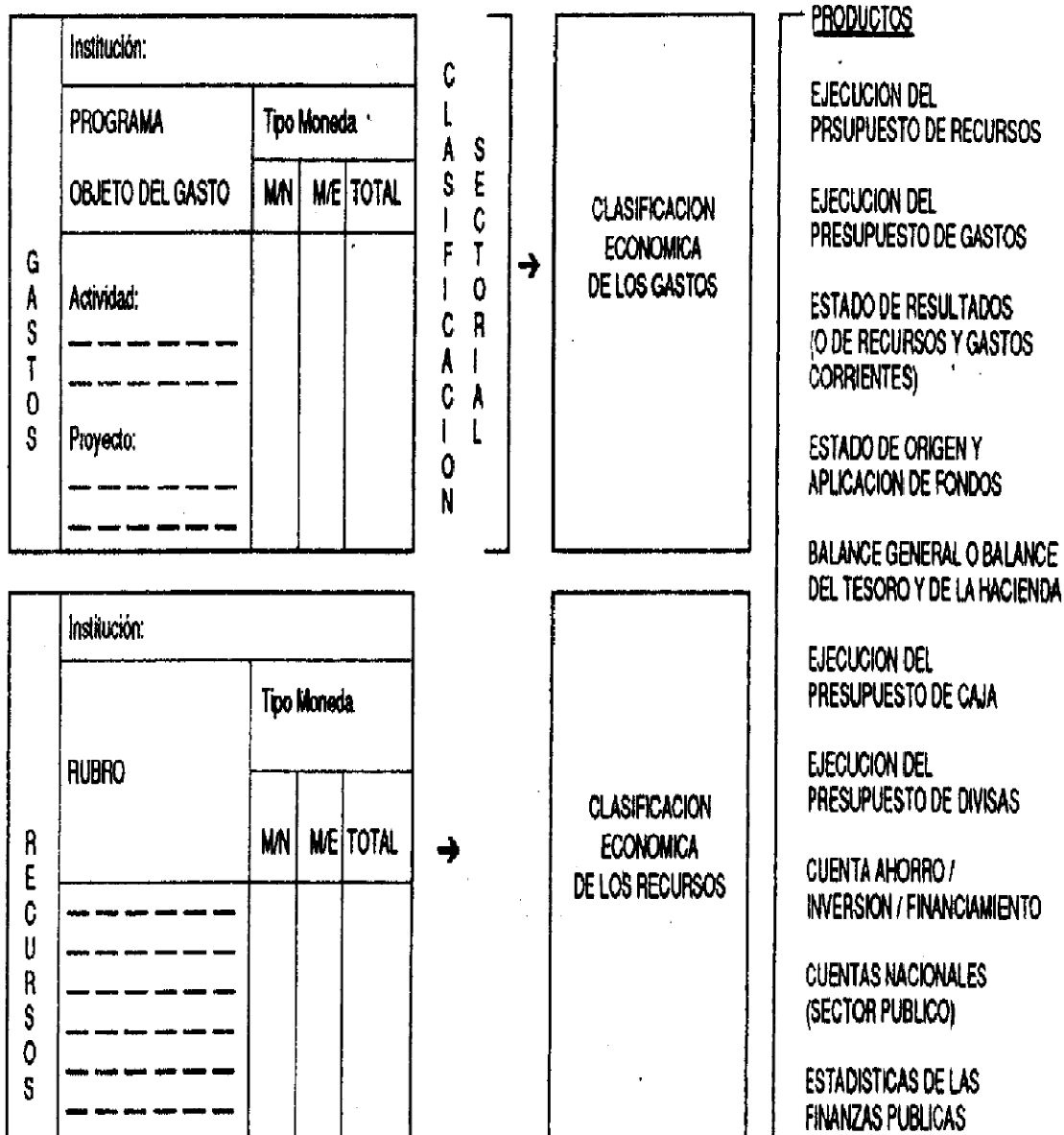


Imagen N° 5: Primera versión gráfica del SIDIF incluyendo todos los estados generalmente aceptados, la cuenta de ahorro-inversión financiamiento y la vinculación con el sistema de cuentas nacionales y las estadísticas de las finanzas públicas para el FMI según Gutiérrez (1990-a)

<sup>250</sup> Gutiérrez (1990-a) publicado en la Revista de ASIP N° 25 es un extracto del documento "Bases Conceptuales del Sistema de Contabilidad de la Administración Central y del Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público" del Proyecto SAFCO de septiembre de 1989.



## COMPONENTES BASICOS DEL SISTEMA DE INFORMACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO

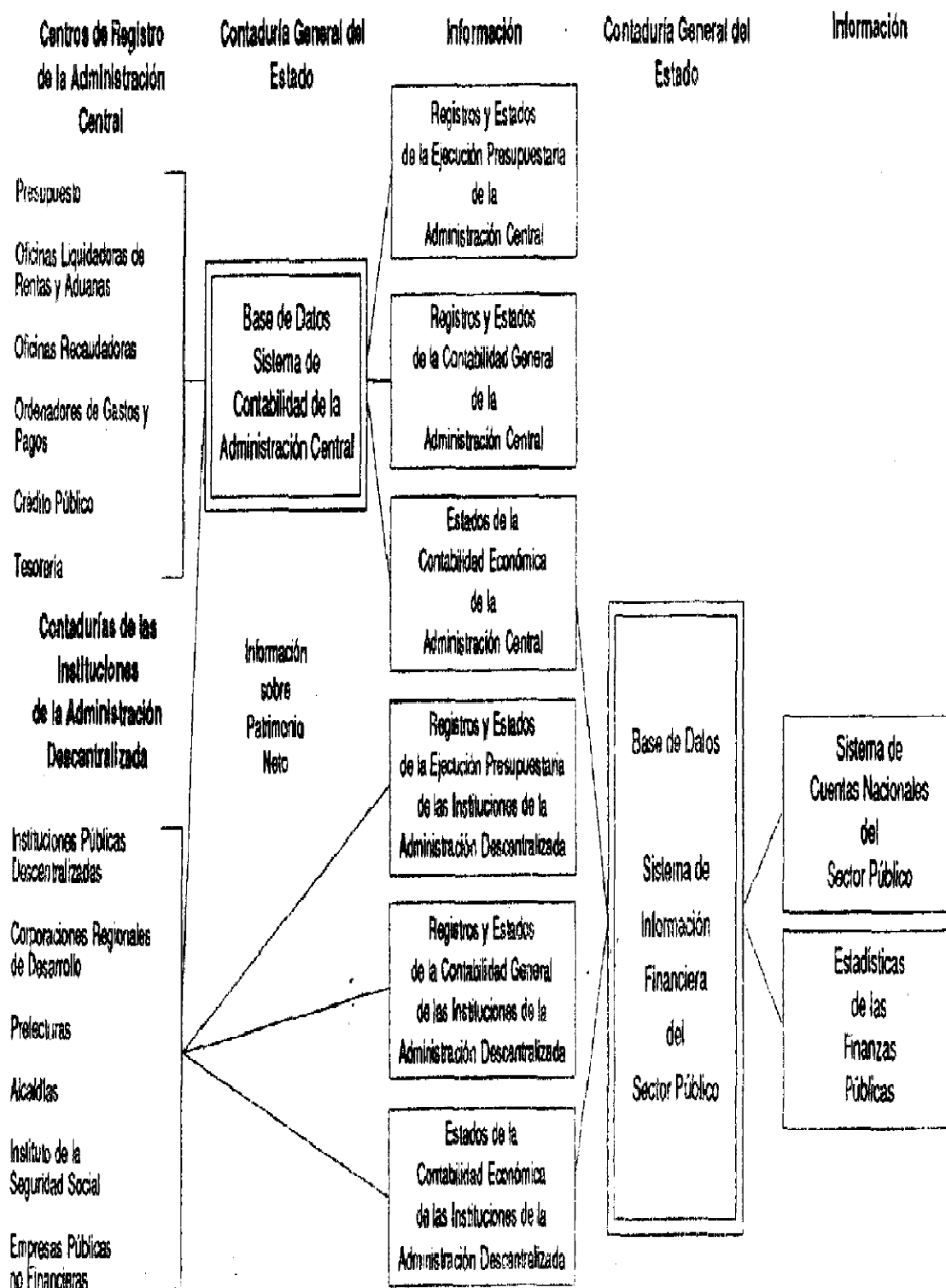


Imagen N° 6: Primera versión gráfica del SIDIF incluyendo la información aportada por las oficinas de presupuesto, tesorería y crédito público para consolidar todos los estados contables y las salidas de información para cuentas nacionales y FMI según Gutiérrez (1990-a)

La implementación del SIDIF en Bolivia incluyó también la incorporación de la tecnología informática disponible y adaptable a la situación boliviana para la generación de la información de la ejecución presupuestaria y su “conversión” en estados contables e información para cuentas nacionales y estadísticas de finanzas públicas en cada uno de los centros de registración en bases de datos locales. Luego, en la Contaduría General del Estado, se consolidaba dicha información en una base de datos central, permitiendo obtener información financiera en “tiempo real”<sup>251</sup>. Se desarrollaron, tres sistemas informáticos interrelacionados de formulación presupuestaria, el sistema de tesorería y el sistema de contabilidad para cada centro de registración de la administración central, descentralizada y del crédito público. Luego vía diskettes o en algunos casos vía modem, la información financiera se consolidaba en la base de datos central<sup>252</sup>.

De todos modos para Gutiérrez, los *dispositivos informáticos son un instrumento* de automatización, eficacia y eficiencia para alcanzar un “sistema integrado de cuentas”. *El procesamiento de la información a partir de las conversiones de la información de la ejecución presupuestarias en salidas de información de estados patrimoniales, financieros y económicos es el verdadero producto del “sistema”*<sup>253</sup>:

“El procesamiento consiste en transformar un conjunto de datos de entrada en información de salida y almacenar datos para su uso posterior. El proceso puede ser manual, mecánico o automatizado. En este ultimo modo de procesamiento, la automatización se realiza a través de equipos de computación. El mecanismo que permite el almacenamiento de información en sistemas automatizados se denominan “base de datos” y esta debe estar organizada en archivos fácilmente identificables de tal forma que permita una racional administración de la información evitando duplicaciones y redundancias” (Gutiérrez, Prado, Aliaga y Bustos, 1991: 9).

---

<sup>251</sup> La noción de “tiempo real” es una construcción conceptual cuya *realización* fue dependiendo de la posibilidad de la incorporación de la transmisión electrónica de datos con infraestructuras de información y comunicación cada vez más avanzadas. A medida que globalmente se desarrollaron nuevas tecnologías de transmisión remota de datos, el “tiempo real” de la generación de la información financiera consolidada del sector público en una base de datos central se fue volviendo hacia mediados de los años 90 en una “realidad”. Lo significativo de la experiencia boliviana es que en cada uno de los “centros de registración” fue posible “convertir” la información de la ejecución presupuestaria en estados contables generalmente aceptados y en información para las cuentas nacionales y las estadísticas de finanzas públicas. En consecuencia, la información consolidada del sector público debía “esperar cargar” la información de cada centro de registración en la base de datos central. Sin embargo, lo más importante es que un “sistema integrado de cuentas” único permitía que la información centralizada y descentralizada fuera uniforme para luego generar sin inconvenientes la totalidad de la información financiera pública.

<sup>252</sup> Para la descripción del sistema de formulación presupuestaria (SISPRES), el sistema de tesorería (SITE) y el sistema de contabilidad (SICOPRE), el lenguaje de programación INFORMIX y el modelo de base de datos NOVELL, y la interrelación entre el presupuesto por programas de acuerdo al modelo conceptual de Makón y el sistema integrado de cuentas de acuerdo al modelo conceptual de Gutiérrez, ver Albano Landessa (1992). Lo importante del texto es que la descripción del “sistema informático”, sus ejemplos de “pantallas de carga y salida de información” y la descripción de la tecnología informática, siempre remite a los modelos conceptuales.

<sup>253</sup> En la entrevista con nosotros, Alberto Arolfo también señaló que los que más importa de un SIDIF en términos informáticos es el modelo conceptual de integración de cuentas.

### 3.7. Los Usos de la Teoría de Sistemas: del análisis para la reforma administrativa a la producción y la argumentación de los SIDIF

«En Bolivia, me tragué la teoría de los sistemas.» (Ricardo Gutiérrez)<sup>254</sup>

Uno de los ensamblajes que se produjeron en los documentos técnicos producidos en Bolivia fue la introducción de referencias a la “Teoría General de los Sistemas” como modo de *argumentar* (y por lo tanto, de *justificar*) los *fundamentos científicos* del SIDIF. Luego de que a lo largo de treinta años a partir de la red experta que se fue formando en torno de Carlos Dávalos se comenzara a hacer uso del lenguaje de sistemas como instrumento analítico de las administraciones públicas para su reforma, por primera vez un “sistema integrado de información financiera”, que al mismo tiempo constituía un sistema para gestionar las finanzas públicas, se convertía en un *sistema real*. Y Gutiérrez hizo *uso de la Teoría General de los Sistemas en la argumentación a favor de los dispositivos de información financiera* desarrollados.

Los documentos técnicos comenzaron a hacer una apelación al *lenguaje de teoría de los sistemas*, que en su carácter de productos escritos tenían por destinatarios tanto a los operadores bolivianos de los órganos rectores y de los centros de registración como a los responsables políticos y técnicos del Proyecto SAFCO y del Banco Mundial y el PNUD, tal como se expresa en Gutiérrez, Prado, Aliaga y Bustos (1991: 8-9):

“La conceptualización de los sistemas de información a desarrollar *se apoya en los enunciados de la Teoría General de los Sistemas*. La teoría de los sistemas ha aportado una metodología de estudio *aplicada en diversos campos científicos y tecnológicos, entre los que se destaca su utilización en el campo organizacional*. El enfoque de sistemas como metodología utilizada para el *análisis y administración* de organizaciones complejas, enseña que en ese marco coexisten dos grandes tipos de sistemas: los sistemas de información y los sistemas físicos. (...)”

En ocasión de diseñar un sistema de información, el primer paso a darse en tal sentido consiste en conocer los requerimientos de los centros de decisión de la organización, para establecer así las salidas del mismo y luego identificar los datos de entrada y el procesamiento necesario para obtener esas salidas. Una vez identificados estos componentes, los mismos deben interrelacionarse de la forma más eficiente posible. (...)

<sup>254</sup> Respuesta de Ricardo Gutiérrez en la entrevista con nosotros cuando se le preguntó por sus lecturas sobre “teoría de los sistemas”. Allí señaló particularmente lecturas de von Bertalanffy, Jiménez Castro, Jiménez Nieto, la traducción y compilación realizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública y las primeras versiones del documento SIMAFAL. Makón nos indicó en la entrevista con nosotros que sus lecturas más importantes sobre “teoría de los sistemas” fueron Jiménez Nieto y Wesberry. Gutiérrez consideraba a las ideas de Wesberry como interesantes pero muy generales y que no ofrecían una solución técnica a la “integración” de los sistemas de información financiera que postulaba. En la entrevista con nosotros, calificó a Wesberry, como “*el gran mentor ideológico* de la integración de los sistemas”. Pero, que no sabía cómo resolverlo técnicamente. Arolfo también nos indicó en la entrevista con nosotros que la vinculación de sus ideas con la teoría de de los sistemas fue en Bolivia.

En el contexto anterior se dice que los sistemas de información están integrados, cuando es posible fusionar los distintos subsistemas de cada área objeto de estudio y formar un solo sistema, a partir de la identificación de sus elementos básicos. Cuando las partes de un sistema están debidamente integradas, el total opera en forma más eficaz y eficiente de lo que lo hacía la suma de las partes. No siempre es sencillo diseñar un sistema integrado, ya que se debe fusionar subsistemas afectados por diversos enfoques, normas, principios y técnicas específicas.

En el caso de la administración financiera gubernamental el desafío de un sistema integrado es factible, en la medida que las normas que regulan este campo de la administración pública sean coherentes entre si y que se den adecuadas respuestas técnicas para relacionar los diferentes tipos de información que circulan en la misma (presupuestaria, financiera, patrimonial y económica”).

A partir de la postulación de la “Teoría de los Sistemas” como fundamento teórico y analítico, Gutiérrez (1990-b)<sup>255</sup> comenzó a argumentar para otros expertos y funcionarios<sup>256</sup>:

“El análisis de sistemas es una metodología que enseña a estudiar un sistema mediante su descomposición en los subsistemas que lo conforman, estos a su vez se desagregan en los subsistemas que los componen y, así sucesivamente, hasta llegar a sus partes elementales no susceptibles de nuevas desagregaciones. La denominación de sistema o subsistema de las partes interrelacionadas, dependerá desde el ángulo en que el analista se ubique para realizar el trabajo. Al conjunto mayor, objeto de su estudio, le dará la denominación de sistema. En principio todo sistema es a la vez subsistema de otro de mayor jerarquía. (...)”.

En estas alusiones a la teoría de los sistemas en estos documentos es posible observar típicamente *la naturaleza de la argumentación administrativa*. Existe un *problema*: la falta de información financiera para la toma de decisiones. Se ofrece una *solución técnica*: la integración mediante conversiones de informaciones de la ejecución presupuestaria y de la ejecución del tesoro en información patrimonial, financiera y de naturaleza económica apoyada en la tecnología de la información. Luego, se brinda *un argumento a partir de algunas generalizaciones meta teóricas*: algunos postulados sencillos de la teoría de los sistemas. Una *retórica con fines de argumentación pragmática de una solución técnica*<sup>257</sup>.

---

<sup>255</sup> Gutiérrez (1990) es un documento presentado en el XX Seminario Regional Interamericano de Contabilidad realizado en Montevideo donde expuso para expertos de toda América Latina su concepción del SIDIF. El propio Gutiérrez cita como antecedentes a documentos producidos en Venezuela y Bolivia.

<sup>256</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez esbozó verbalmente el mismo argumento: «Entendés lo que es un sistema y un subsistema al pararte en un punto. Desde allí, podés identificar subsistemas. Si te parás en ese subsistema, ese pasa a ser el sistema y así sucesivamente». En otro momento de la entrevista Gutiérrez también expresó: «Las reformas administrativas fallan por falta de enfoque sistémico. Si no se tiene un enfoque de integración de los sistemas nunca se pueden alcanzar reformas que funcionen (...) Lo veo en Dominicana, en México, en Colombia, pero también ahora en el gobierno de Macri».

<sup>257</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez señaló: “Yo soy un pragmático”. Frente a la pregunta inmediata nuestra: “¿Qué es ser un pragmático, Ricardo?”, Gutiérrez respondió: “*Que usas la teoría para lo que necesitás técnicamente*”.

El proceso de influencia de la teoría de sistemas entre los expertos latinoamericanos en administración pública daba de este modo lugar a un fenómeno donde finalmente los expertos terminaron *produciendo un “sistema”* (Callon, 2006). Los usos sencillos de la teoría de los sistemas que se realizaron en la red de expertos originada en torno a Carlos Dávalos habían tenido un carácter analítico con intención performativa. La administración pública podía ser analizada en términos de diversos “sistemas” que la componen. Y a partir de allí, podían encararse procesos de reforma administrativa. Sin embargo, *la primera vez que estos usos permitieron transformaciones significativas de las administraciones públicas fue en los procesos de reforma de la administración financiera*. Primero, en sus marcos legales. Luego, en los proyectos de reforma en los cuáles la red de expertos de ASIP comenzó a buscar una solución técnica al problema de la falta de información en tiempo real sobre las finanzas públicas. Gutiérrez, formado en ese ambiente experto y desempeñándose en proyectos de consultoría *inventa un SIDIF*, entre Venezuela y Bolivia, que permitía la integración de la información presupuestaria, del tesoro, y de contabilidad patrimonial, económica y financiera. Finalmente, *se vuelve a la teoría de sistemas como una generalización meta teórica en la cual los SIDIF pueden encontrar su “fundamento científico”*.

La reforma de la administración financiera boliviana puede entenderse como un *traslado de las ideas sobre la integración de la información financiera desarrolladas en ambientes de formación de expertos y de la consultoría a un campo nacional*. Un *traslado del laboratorio de ideas al laboratorio en el campo* (Latour, 1983). Y luego a difundir las ideas para políticos enrolados en las reformas, los expertos y funcionarios nacionales y entre los expertos de otros países. Se había conceptualizado y “aislado” un SIDIF y luego se había procedido a su implantación en Bolivia, modificando radicalmente la gestión de la administración financiera y la producción de información. El SIDIF en su versión boliviana había ofrecido las pruebas de fuerza necesarias.

Era posible, transferir el “sistema” a otras administraciones públicas. En palabras de Gutiérrez: “Después de Bolivia, ya sabíamos lo que teníamos que hacer”. En el traslado de las ideas y los dispositivos legales y técnicos a otras situaciones nacionales, *nuevamente los lazos débiles de la red experta permitieron la difusión de la innovación*. A principios de 1991, Domingo Cavallo asumió como ministro de economía de la Argentina. Mandó a llamar a Ricardo Gutiérrez y le ofreció que encarara la implementación de lo que había hecho en Venezuela y Bolivia en Argentina.

## CAPITULO IV

# LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA: LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN ARGENTINA, DESARROLLO DEL SISTEMA Y REENROLAMIENTO DE ACTORES

### 4.1. La reforma de la administración financiera en Argentina y su vínculo con la Convertibilidad

«Gutiérrez es el más grande transformador de organizaciones que yo haya conocido.» (Domingo Cavallo)<sup>258</sup>

Recién asumido como ministro de economía, en febrero de 1991 y mientras se estaba preparando el cambio en la política macroeconómica argentina con la ley de convertibilidad, Domingo Cavallo le pide a Ricardo Gutiérrez que vuelva a la Argentina y se haga cargo de implementar la “reforma de la administración financiera”<sup>259</sup>. En abril, Gutiérrez es contratado por el Proyecto para la Reforma del Sector Público y la Administración Financiera de Argentina, del PNUD ONU ARG/86/R.01, para Reforma del Sector Público y la Administración Financiera Gubernamental<sup>260</sup>. Durante abril, Gutiérrez completó un proyecto de ley de administración financiera y control del sector público, que fue inmediatamente enviado para su tratamiento al Congreso. En junio, Gutiérrez fue designado como Subsecretario de Presupuesto. Y en julio asumió como Secretario de Hacienda. Cavallo y Gutiérrez le piden a Makón que regrese a la Argentina para asumir la Subsecretaría de Presupuesto<sup>261</sup>.

---

<sup>258</sup> Debemos esta referencia a Rodolfo Chiodini, quien fuera asesor de Ricardo Gutiérrez en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, entre 2000 y 2005. La frase de Cavallo se produjo en una reunión privada con Chiodini y otros asesores de Gutiérrez. En dicha reunión, Cavallo señaló que había visto como en poco tiempo Cavallo había hecho cambios significativos en la administración cordobesa a fines de los años 60. Y, que por eso, le dejó “las manos libres” en la reestructuración de la Secretaría de Hacienda y en la reforma de la administración financiera.

<sup>259</sup> En las entrevistas con nosotros Gutiérrez y Makón señalaron, independientemente, que la antigua relación de ambos con Cavallo en Córdoba en el año 1969 y 70 fue un factor de gran importancia en este llamado. En particular, en la convocatoria a Gutiérrez ambos coincidieron en manifestar que Cavallo le dijo: “Eso que vos y Makón andan haciendo por América Latina quiero que lo hagan en Argentina”. Esto pareciera indicar dos cuestiones. En primer lugar, la confianza de Cavallo en ambos expertos. Pero, además, que no tenía un conocimiento de detalle de lo que implicaba un SIDIF, aunque confiaba que las experiencias técnicas de Venezuela y Bolivia podían funcionar si Gutiérrez y Makón las implementaban en Argentina.

<sup>260</sup> Desde el principio del gobierno de Menem en 1989 distintos consultores fueron contratados para elaborar un programa de reforma de la administración financiera, pero sin resultados efectivos, tanto por el PNUD como por el Banco Mundial. De hecho, un componente del programa del Banco Mundial iniciado en 1988 (Public Sector Reform Technical Assistance Project) fue reorientado a partir de la llegada de Gutiérrez hacia la construcción del sistema de administración financiera.

<sup>261</sup> En la entrevista con nosotros, Makón nos señaló que cuando Gutiérrez lo llamó, le ofreció *supuestos* reparos en relación a asumir como Subsecretario de Presupuesto, justificando estas objeciones en la orientación de apertura a los mercados de la política macroeconómica y en los procesos de privatización. Sin embargo, nos señaló: “La verdad es que yo *me moría por volver a tener un puesto directivo, que no tenía desde que había estado en Nicaragua en la Dirección de Presupuesto*”. Además, en la primera

El papel desempeñado hasta ese entonces por los secretarios de hacienda implicaba especialmente asistir a los ministros de economía en decisiones vinculadas al nivel del gasto público, tanto en las proyecciones presupuestarias como en la ejecución o ajustes del mismo, las transferencias para asistir a los déficits de las provincias o empresas públicas, la negociación de créditos con los organismos multilaterales de crédito, la concesión de avales del tesoro a empresas públicas, privadas o provincias o municipios, entre los más importantes. Esta asistencia a la toma de decisiones se realizaba con una casi total falta de información confiable sobre el estado de la tesorería, las disponibilidades de caja en cuentas particulares de los organismos, la ausencia de proyecciones de flujo de fondos o de los vencimientos de la deuda interna y externa que eran gestionados desde el Banco de la Nación Argentina y el Banco Central respectivamente. La persistencia de la situación de alta inflación o incluso de hiperinflación, conspiraba además con respecto a cualquier intento de formular y ejecutar presupuestos razonablemente consistentes o de realizar la programación de pagos. La falta de interrelación de la información con los principales organismos de recaudación como la Dirección General Impositiva o la Aduana era escasa. Era normal que tanto en gobiernos militares como en los primeros años de la democracia, el presupuesto anual se aprobara una vez iniciado el ejercicio fiscal, debiéndose prorrogar el vigente en el ejercicio anterior. La propia ley de contabilidad que regía la hacienda pública preveía esta situación. Y, además contemplaba los pagos de “residuos pasivos” de ejercicios anteriores.

De todos modos, *los secretarios de hacienda contaban con una de las estructuras burocráticas más profesionalizadas de la administración argentina*. Tanto la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria como la Contaduría General de la Nación y la Superintendencia del Tesoro estaban bajo su dependencia. Y a pesar de la que los procedimientos utilizados eran tradicionales, en gran medida manuales y el nivel de automatización de bases de datos interrelacionadas era muy bajo, se contaba con un conjunto de capacidades procedimentales o de redefinición de procedimientos reconocida como muy importante<sup>262</sup>.

---

entrevista con Cavallo, con Gutiérrez presente, supuestamente para volver a verse después de muchos años, Cavallo lo recibió diciéndole: “¡Qué bueno Marcos que te vas a hacer cargo de la Subsecretaría de Presupuesto!”. Y, decidió aceptar.

<sup>262</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez destacó: “No hay que olvidarse que estaba vigente la ley de contabilidad y que en la Secretaría de Hacienda había muchos procedimientos que existían, aunque debimos adaptarlos a nuestra concepción”.

De acuerdo con Martirene (2006: 12)<sup>263</sup>:

“El régimen presupuestario argentino se fue estructurando conforme a la tradición del derecho presupuestario de la Europa continental, basada en el sistema de competencia, con la ejecución de los gastos centrada en el compromiso y los ingresos en el método de lo percibido. Esta metodología respondía al principio prudencial de registrar los gastos cuando existía una obligación firme por parte del Estado, pero acotando el total de tales obligaciones al cálculo de los recursos que ingresarían a la Caja en el período considerado. Este esquema generaba al cierre del ejercicio una serie de compromisos en proceso de pago, los cuales tenían que estar respaldados por las disponibilidades de caja existentes a esa fecha.

La técnica de programación que se aplicaba era la del Presupuesto por Programas<sup>264</sup>, coincidiendo con la mayoría de los países latinoamericanos. La rendición de cuentas se realizaba mediante la presentación al Congreso de la Cuenta General del Ejercicio, aunque con demoras que la inutilizaban como instrumento de control parlamentario. El control interno era ejercido por la Contaduría General de la Nación, dependiente de la Secretaría de Hacienda (lo mismo que las entonces Dirección Nacional de Programación Presupuestaria y Superintendencia del Tesoro), y el control externo, por el Tribunal de Cuentas de la Nación, que operaba con el principio del control previo, y tenía la facultad de suspender la ejecución de los decretos y resoluciones (...).

Por su parte, el sistema de clasificaciones de gastos y recursos permitía hacer combinaciones o cruzamiento de datos, respondiendo a estándares modernos, en donde sobresalía la importancia que tenían la clasificación funcional del gasto y la presentación consolidada del Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento, exponiendo con razonable claridad las cuentas y los resultados más representativos, tanto de arriba como debajo de la línea.”<sup>265</sup>

A pesar de la existencia de esta organización de la hacienda pública, la crisis del endeudamiento, la alta inflación y las recurrentes crisis fiscales volvían totalmente ineficaces estos dispositivos:

---

<sup>263</sup> Roberto Martirene fue un funcionario de la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria desde 1972 y era el director nacional de presupuesto desde 1990. Fue enrolado por Gutiérrez y Makón en el proceso de reforma, construyendo la nueva Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y el nuevo sistema presupuestario. Fue el Director Nacional hasta su retiro en el año 2000. Igualmente, continuó como asesor y consultor de la Subsecretaría de Presupuesto. Desde 1990 hasta avanzada la década del 2000 participó activamente en las negociaciones con el FMI. Se desempeñó como consultor internacional en sistemas de presupuesto y administración financiera hasta su deceso en 2014. Ejerció el cargo de presidente de ASIP entre 1991 y 1993 y de ASAP entre 2006 y 2010.

<sup>264</sup> Si bien esto es correcto, era puramente formal. Se carecía de todo tipo de indicadores de la producción física tanto en la formulación como en la ejecución de cada programa presupuestario, tal como se planteaba en Matus, Makón y Arrieche (1979), que era la doctrina aceptada aunque escasamente implementada.

<sup>265</sup> Esta correcta afirmación de Martirene está vinculada a la creciente adopción de los criterios de Naciones Unidas y el FMI a escala continental y global. Sin embargo, esta posibilidad de contar con una Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento, donde se pudieran estimar los déficits y el financiamiento, se hacía reconstruyendo la información rendida por las distintas jurisdicciones de modo manual y no automático. Además, los estados financieros que se generaban en la Contaduría General de la Nación no respondían al criterio del sistema integrado de cuentas, desarrollado por Gutiérrez, de utilizar la información de la ejecución presupuestaria para generar el estado de resultados, el estado de origen y aplicación de fondos y el balance general de cada jurisdicción y de toda la administración nacional y de todo el sector público. Para ver los estados contables que se preparaban para la Cuenta General del Ejercicio, ver el artículo 37 de la ley de contabilidad (Decreto Ley N° 23.354/57).



“Se seguía el método de estimar pautas de incremento de precios, salarios, tipo de cambio y tarifas, todo lo cual era incorporado en forma centralizada al cálculo de recursos y las previsiones de gastos. Este sistema obligaba a realizar previsiones con un sesgo optimista de las variables, en especial de incluir por lo general una pauta de crecimiento de la actividad económica, una pauta inflacionaria y de tipo de cambio muy moderadas para que indujera a expectativas a la baja de los precios.

Esta breve reseña de alguna de las principales características del sistema presupuestario anterior de la reforma, que muestra ciertas fortalezas en su diseño formal, no pudo quedar inmune a las consecuencias derivadas de los recurrentes ciclos de inestabilidad y deterioro económico, generada sobre todo por el fenómeno de la inflación crónica.

En la práctica, contradiciendo a lo que indicaban las normas, la Ley de Presupuesto anual no se aprobaba en tiempo, por lo que la prórroga presupuestaria se mantenía vigente hasta muy avanzado el ejercicio. La última ley aprobada en tiempo y forma había sido la del año 1975. Debido a los efectos producidos por la alta inflación, la Administración Pública se acostumbró a las continuas ampliaciones presupuestarias, en donde las brechas financieras se cerraban mediante adelantos transitorios del Banco Central al Tesoro Nacional. De esta forma, el Presupuesto Público era causante y, a la vez, víctima de la inflación.” (Martirene, 2006: 13)

Esta situación, tenía como consecuencia que el criterio de gestión de las finanzas públicas era estrictamente de caja. A pesar de utilizar el habitual mecanismo de la postergación de pagos, siempre se terminaba haciendo utilización de la emisión monetaria para hacer frente a los mismos. De hecho, mientras preparaba el lanzamiento de la ley de convertibilidad y sus políticas monetarias, fiscales y de endeudamiento derivadas, Cavallo decidió cortar estas prácticas, utilizándolas por última vez antes del lanzamiento del nuevo esquema macroeconómico, ordenando al secretario de hacienda Saúl Bouer el pago de la deuda flotante con emisión monetaria<sup>266</sup>.

A la falta de confianza en Bouer, se le sumaba la incapacidad de la Secretaría de Hacienda para dar al ministro la necesaria información de las cuentas públicas<sup>267</sup>:

---

<sup>266</sup> “Erman González, ministro de economía durante el primer años y medio de la gestión de Menem, había postergado pagos para mostrar una reducción del gasto público y, como consecuencia, se había acumulado una gran cantidad de libramientos impagos en la tesorería. Como era importante que la convertibilidad comenzara sin que una abultada deuda flotante se erigiera en amenaza de futuras emisiones sin respaldo, uno de los últimos días de febrero, en una reunión de gabinete económico, ordené al Secretario de Hacienda, Saúl Bouer, que pagara todo lo adeudado y requiriera para ello los adelantos necesarios del Banco Central. Yo tenía la sensación de que la cotización del dólar en las semanas anteriores ya reflejaba el efecto de la eventual monetización de esa deuda flotante. Bouer se sorprendió al recibir exactamente la orden opuesta de la que le había dado Erman González en los meses anteriores. Si bien intentó discutir un poco mi decisión, al ver que yo estaba muy convencido, comenzó a implementarla. (...) Saúl Bouer (...) no entendía por qué yo había dispuesto pagar de golpe toda la deuda flotante, acudiendo a la emisión monetaria.” (Cavallo, 1997: 175-76).

Sobre la importancia de esta decisión y de las medidas de ajuste del gasto pública realizadas por el anterior ministro de economía Erman González, para el éxito de esquema de la convertibilidad y de la reforma de la administración financiera, ver Martirene (2006: 14-15).

<sup>267</sup> Algunas de las impresiones de Gutiérrez manifestadas en la entrevista con nosotros sobre esta cuestión fueron: “El nivel de desorden que había en el manejo de Tesoro y de la Deuda Pública era absoluto (...) No había un solo registro de la deuda pública, solamente se contaba con información parcial de algunos contratos (...) No había registros de avales. (...) La deuda en dólares la

“En el proceso de medidas draconianas de ajuste, anterior a la Ley N° 24.156, el Presupuesto Público operaba más como un instrumento secundario o como un mecanismo auxiliar de las medidas de contención del gasto, que como un medio de prevención de los desbordes y de organización de la actividad pública. No se contaba con datos de ejecución oportunos, había diferentes sistemas de exposición de cuentas entre las oficinas de presupuesto y de tesorería y, el elemento más vulnerable, lo constituía la enorme dificultad que existía para conocer el estado y la evolución de la deuda pública.

En consecuencia, si se quería hacer un estricto seguimiento y administración de las cuentas públicas para no socavar una vez más las bases de la política de estabilización de la Convertibilidad, resultaba imprescindible hacer una fuerte inversión de recursos en la modernización y desarrollo de los sistemas existentes.” (Martirene, 2006: 15)<sup>268</sup>.

Finalmente, Cavallo decide que Gutiérrez asuma como secretario de hacienda y convenció a Makón de asumir el cargo de subsecretario de presupuesto. Se integraban así expertos de confianza a su equipo directivo<sup>269</sup>, pero que además tuvieran la *vocación* por construir un sistema de información sobre las finanzas públicas. Ya no como consultores, sino como responsables de la gestión. Pero, a diferencia de los anteriores secretarios de hacienda, Gutiérrez y Makón desplegaron una doble actividad.

Por un lado, desempeñaron el tradicional papel de autoridades de la secretaría en la asistencia al ministro de economía en el manejo de la hacienda pública. En dicha situación, había particularidades: las negociaciones con acreedores y los organismos multilaterales (Plan Brady, créditos contingentes con el FMI, créditos para la reforma económica y del estado con el BID y el Banco Mundial), las negociaciones de asistencia financiera con las provincias y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (en una situación de transferencia de los servicios de educación y hospitalarios) y las negociaciones con las autoridades de empresas públicas deficitarias, la mayoría en proceso de ajuste y privatización o concesión. Por otra parte, se continuaba con la política de contención del gasto corriente de la administración central y descentralizada.

---

llevaba el Banco Central. (...) Cuando salimos a negociar el Plan Brady daba vergüenza ajena. Cada funcionario sacaba papelitos (...) Era enorme la deuda no pagada. No sabíamos si era 24.000 o 32.000 millones Nadie sabía nada de la deuda emitida (...) Hubo que contratar a una consultora que pudiera reconstruir la información. (...) El Banco Central utilizaba las reservas para pagar la deuda externa, se las pasaba al City Bank, que la repartía entre los acreedores (...) El Banco Nación pagaba la deuda interna, los juicios y los embargos y le sacaba la plata al Tesoro sin autorización. De esa manera, la Tesorería era una simple oficina pagadora. Tuve que iniciar acciones sumariales y prohibir que se tocara un solo peso de la Tesorería.”

<sup>268</sup> Utilizamos aquí la cita de Martirene (2006) por dos motivos. Primero, por la sencillez de la exposición de la situación. Pero, además, porque denota el “enrolamiento” de Martirene en las ideas y en la reforma que dirigieron Gutiérrez y Makón. En la entrevista con nosotros, Makón señaló que, con los años, Martirene le confesó que venía siguiendo sus ideas desde el VII Seminario Interamericano de Presupuesto Público, en Buenos Aires en 1978 cuando se presentó Arrieché, Irisity, Monroy y Makón (1979).

<sup>269</sup> La forma en que Cavallo construyó su equipo directivo con antiguos amigos, expertos con los que trabajó anteriormente en distintos ámbitos de desempeño y no solamente con miembros de la Fundación Mediterránea, muestra una vez más la importancia de los “lazos débiles” en el sentido de Granovetter (1973). Para datos sobre cómo Cavallo recurrió a antiguas relaciones, ver Llanos y Margheritis (1999: 441).

Es decir, la particular vinculación entre la política macroeconómica y monetaria con la política fiscal y hacendal que se derivaba del plan de convertibilidad. Y su relación con las reformas económicas de reconfiguración del papel del estado y de apertura de los mercados, que se había iniciado con la presidencia de Menem.

*Pero, a diferencia de sus antecesores, Gutiérrez y Makón, con total libertad, reestructuraron la secretaría de hacienda e implantaron el nuevo sistema de administración financiera en un período de cinco años.* Gutiérrez se concentró en asistir a Cavallo y en convencer a distintos actores de las ventajas de la reforma, supervisó particularmente el desarrollo del sistema de contabilidad, de tesorería y de administración de la deuda pública y la adopción del sistema informático SIDIF. Makón participó menos activamente en las negociaciones externas, pero tuvo un papel directivo central en la implementación de la reforma, en el seguimiento de las discusiones sobre el proyecto de ley en el Congreso, en la reglamentación de la ley de administración financiera y en especial en el desarrollo del sistema de presupuesto.

La ley 24.156 se terminó aprobando a fines de 1992. Mientras se trabajaba la sanción de y reglamentación de la ley, se prepararon los procedimientos de cada uno de los sistemas, se adoptaron las categorías presupuestarias y los criterios contables, se desarrolló el sistema informático central SIDIF y los aplicativos de carga en cada una de las entidades de la administración central y descentralizada y se prepararon los decretos reglamentarios. En la práctica, el proyecto de presupuesto enviado al Congreso para el ejercicio 1993, se realizó de acuerdo al nuevo modelo conceptual de interrelación entre los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería. A los tres meses de la sanción de la ley 24.156, el sistema integrado de administración financiera con sus módulos de presupuesto y contabilidad y con nuevos procedimientos de tesorería comenzó a funcionar el 1 de enero de 1993 con la primera versión del SIDIF. El 1 de enero de 1995 se introdujo la cuenta única del tesoro. Para 1996, se había implantado y cargado todos los registros de la deuda en el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE), cuya información se vinculó al SIDIF. Para 1996, se lograron los primeros estados contables de todo el sector público, para el mismo momento en que la administración norteamericana alcanzaba idéntico objetivo con otros procedimientos<sup>270</sup>.

---

<sup>270</sup> Sobre esta construcción, Martirene (2006: 25) señala: “Cuando se hace un balance de los sistemas, procedimientos, reglamentos, manuales y prácticas desarrolladas, se tiene la impresión de que se ha realizado una obra administrativa de características monumentales (...)”.

Las acciones, movimientos y asociaciones que realizaron Gutiérrez, Makón y otros expertos y actores en la construcción de este *gran sistema tecnológico de información y administración financiera*, que perdura hasta hoy y que luego se transferiría a escala continental y aún global, pueden ser descriptas e interpretadas típicamente con sentido sociológico.

#### **4.2. Los sistemas de información y administración financiera latinoamericanos como “grandes sistemas tecnológicos”**

El sistema de integrado de información financiera de Brasil inaugurado en 1987, con diversas actualizaciones, sigue siendo el sistema de gestión brasileño de las finanzas públicas desde entonces hasta el presente. Un dispositivo legal, de información, de gestión, legal e informático que continuó con la transición democrática inaugurada por el presidente Sarney, con las reformas del estado y de la administración pública de Fernando Henrique Cardoso, y con los gobiernos del Partido de los Trabajadores de “Lula” Da Silva y Dilma Rousseff. La ley SAFCO boliviana y las actualizaciones procedimentales e informáticas del “sistema”, y su expansión a departamentos y municipios, continuó en los años 90 durante las presidencias que llevaron adelante las reformas “pro mercado” hasta entrados los años 2000. Pero, ha seguido funcionando con los gobiernos del Movimiento al Socialismo y Evo Morales, hasta el presente. El sistema de administración financiera argentino que Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón construyeron a partir de 1991, convocados por Domingo Cavallo, siguió funcionando luego de la salida de ese equipo del gabinete del presidente Menem en 1996, se mantuvo durante todo el período de las políticas macroeconómicas de los años 90 que tuvieron vigencia hasta diciembre de 2001, fue un dispositivo para la gestión de la crisis económica argentina durante 2002 y 2003 y continuó su funcionamiento hasta la actualidad, incluidos los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.

La ley de administración financiera argentina se constituyó en un “modelo” legal no solo para la mayoría de las provincias argentinas, sino para distintas leyes de administración financiera que posteriormente adoptaron distintos países latinoamericanos. El sistema integrado de cuentas a partir de la registración de la ejecución presupuestaria, base devengado, desarrollado por Ricardo Gutiérrez, fue adoptado progresivamente por una larga lista de países latinoamericanos. El sistema informático argentino que se diseñó para la puesta en marcha del “sistema” fue

adoptado sin cambios por Nicaragua a mediados de los años 90 conjuntamente con el modelo legal, pero siguió funcionando con el retorno del Frente Sandinista de Liberación Nacional y Daniel Ortega como presidente a partir de 2006. El dispositivo brasileño de la Cuenta Única del Tesoro, fue adaptado en la República Argentina en 1994. Progresivamente, la mayoría de los países latinoamericanos han implementado “sistemas de tesorería” organizados en torno a algún tipo de “cuenta única”.

A partir de la experiencia latinoamericana, especialmente la boliviana y la argentina y la influencia de Jim Wesberry, la USAID norteamericana ha promovido y financiado, desde fines de los años 90 hasta el presente, la implantación de “sistemas integrados de gestión financiera”. que interrelacionen los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público, con criterio de registración base devengado y con cuenta única del tesoro. Esto ha sido el caso de diversos países de varios continentes y de distintos regímenes políticos y económicos, tales como Eslovaquia, Iraq, Kazajistán, Kosovo, Uganda y Vietnam, entre otros. El Banco Mundial ha continuado financiado distintos programas de reformas de las finanzas públicas en países de distintos continentes. Si bien los modelos de reformas difieren entre sí, el modelo “ideal” para el Banco Mundial es hasta hoy una reforma legal, institucional, de procedimientos y de incorporación de un sistema informático integrado que incluya los cuatro subsistemas y la cuenta única del tesoro, a los que denomina “sistemas de gestión e información financiera” (Financial Management Information Systems). En diversas oportunidades, otras instituciones de la banca multilateral como el BID o el Banco Asiático para el Desarrollo (Asean Development Bank) han financiado programas de reforma de para la implementación o mejoramiento de “sistemas integrados de información financiera”.

En la “transferencia” global del modelo latinoamericano de “sistemas integrados de información financiera” han participado en su implementación y adaptación a tan distintas administraciones públicas expertos en administración, contadores, economistas, expertos en economía institucional, expertos en desarrollo de sistemas informáticos, legisladores, políticos nacionales, funcionarios de las burocracias nacionales, funcionarios y consultores de organismos de la cooperación bilateral y multilateral y de la banca multilateral y de firmas consultoras.

A Marcos Makón y Ricardo Gutiérrez les cupo estar al frente de una etapa particular de este proceso histórico de construcción de los “sistemas integrados de información y administración financiera” al llevar adelante la reforma argentina a partir de principios de 1991. Pero, también, su desempeño experto, luego de 1996, viene siendo protagónico en la construcción de la mayor parte de los “sistemas” latinoamericanos.

En gran medida, el proceso de *construcción social de doctrinas y tecnologías administrativas públicas* aquí identificado, desde lo local latinoamericano a lo global, parece encontrar un modelo interpretativo en la caracterización de Hughes (1987) sobre los “patrones evolutivos de los grandes sistemas tecnológicos”<sup>271</sup>. Desde esta perspectiva analítica<sup>272</sup>, un “*gran sistema tecnológico*” es un conjunto intrincado, complejo e interactivo de artefactos físicos y no físicos construidos por inventores, desarrolladores y gestores, para la “*resolución de problemas*”. Incluye, las organizaciones que se construyen o reconstruyen en torno de las invenciones técnicas. Pero, también, a los bancos u otras organizaciones financieras que aportan el capital para el desarrollo del sistema. Los sistemas tecnológicos incluyen, asimismo, los libros, artículos y programas de enseñanza e investigación universitarios con pretensión científica en los que se inscriben los artefactos y se forman los expertos en el “sistema”, tanto en su carácter de alumnos como de profesores o directivos académicos.

---

<sup>271</sup> Resulta necesario realizar algunas notas aclaratorias sobre la utilización del “patrón evolutivo” construido en Hughes (1987). Hughes conceptualiza estos patrones para caracterizar principalmente a los “grandes sistemas tecnológicos” de generación y distribución de energía eléctrica. Pero, también, para otros “sistemas tecnológicos” inaugurados entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX a partir de “grandes inventos” como la telegrafía, la telefonía, la aviación, las radiocomunicaciones, las turbinas a vapor, etc. Por lo tanto, aplica su esquema de patrones a inventos de “artefactos físicos” hechos por “inventores”. Y, que luego evolucionaron hacia “sistemas” que implicaron la construcción de empresas, desde un punto de vista organizacional, grandes corporaciones, asociadas a bancos y accionistas y que estaban profundamente vinculadas a los marcos legales nacionales o locales en los cuales actuaban, pero que también contribuían a modificar o a adoptar. Su interés está enfocado a grandes inventos hechos por inventores, en su mayoría ampliamente conocidos por el “gran público” por la notoriedad adquirida en la prensa moderna y porque los inventos y los sistemas de producción y distribución que, en general, construyeron tuvieron notorias consecuencias en la vida cotidiana de grandes masas de población en todo el mundo. La utilización de la “metáfora” y el lenguaje meta teórico de “sistemas” en Hughes constituye en consecuencia un recurso heurístico interpretativo. Hughes (1987: 66) lo compara a la noción de “actor-red” en Callón (1987).

En esta tesis se trata a los “sistemas de integrados de administración e información financiera” como “grandes sistemas tecnológicos” en el sentido de Hughes. Sin embargo, a pesar de que, como se verá, los “patrones evolutivos” de Hughes encuentran una notoria prueba empírica en la historia de estos dispositivos de gestión de las finanzas públicas y aún cuando su funcionamiento tiene significativos efectos sobre la vida cotidiana de actores individuales y colectivos de los países donde se han implantado, tanto su existencia como sus “inventores”, “desarrolladores” y “gestores”, son normalmente desconocidos para el gran público. Además, aquí se trata de la “invención” de un “artefacto no físico”: el sistema integrado de cuentas presupuestarias, contables y de tesorería, a pesar de su ensamblaje inmediato con sistemas informáticos. Por otra parte, la utilización de la “metáfora” de sistemas implica aquí claramente un fenómeno de “doble hermenéutica” en el sentido de Giddens (1987 [1967], 165:66). Notoriamente, estamos utilizando la “metáfora” de “sistemas” utilizada en los recientes estudios históricos y sociológicos de la ciencia y la tecnología en un caso donde los actores/inventores buscaron explícitamente analizar las administraciones públicas como “conjuntos interrelacionados de sistemas” y “construir un sistema de administración e información financiera”.

<sup>272</sup> Estamos parafraseando a partir de ahora Hughes (1987), en la medida en que consideramos que la definición de “grandes sistemas tecnológicos” constituye una herramienta heurística de alta significación para la interpretación del proceso de invención, desarrollo, construcción, crecimiento, consolidación y transferencia de los “sistemas de administración e información financiera” latinoamericanos.

Pero, además, incluyen las *normas legales que regulan el funcionamiento del sistema tecnológico*.

Los constructores de “grandes sistemas tecnológicos” pueden ser los propios “inventores” de los “artefactos”, aunque muchas veces los constructores pueden ser otros desarrolladores o directivos. En cualquier condición, sea o no el mismo inventor, los directivos de los grandes sistemas tecnológicos vinculan las “invenciones” con la construcción o reconstrucción de organizaciones y marcos legales y son capaces de obtener el financiamiento necesario para lograr la construcción del “sistema”.

Según Hughes (1987: 52), los constructores de grandes sistemas tecnológicos tienen la “habilidad para (...) forzar la unidad de la diversidad, la centralización frente al pluralismo y la coherencia del caos”. La estructura y el organigrama gerencial de un sistema tecnológico depende de los “artefactos” que componen el sistema, pero a su vez la estructura de gestión decide sobre opciones tecnológicas que seguirán dando soporte a la estructura directiva.

Cuando Gutiérrez y Makón se hacen cargo de la Secretaría de Hacienda y la Subsecretaría de Presupuesto en el primer semestre de 1991, pasaron de ser *consultores expertos* a “directivos” de la construcción del sistema de administración financiera argentino. En términos de Hughes (1987), Makón había participado como “desarrollador” de lo que podemos llamar el “presupuesto por programas en versión latinoamericana”. Y, Gutiérrez se había constituido en un “inventor” de un “sistema integrado de información financiera base devengado”. Pero, en Argentina pasaron a ser “constructores/directivos” de un gran sistema tecnológico<sup>273</sup>.

---

<sup>273</sup> Hughes (1987) afirma que las “invenciones” pueden producirse a lo largo de las distintas fases evolutivas de los grandes sistemas tecnológicos. Y, que incluyen a los artefactos físicos y no físicos, a las organizaciones, las leyes y otros componentes. Y, que estas pueden ser más o menos conservadoras o radicales. Son conservadoras aquellas “invenciones” que se producen cuando el “sistema” ya se ha desarrollado y requiere competir con otros y crecer. Y son radicales aquellas que permiten la expansión de los sistemas tecnológicos que desplazan a sistemas antiguos. Makón había participado del “desarrollo” de una particular versión del “presupuesto por programas” que luego se generalizaría en América Latina. Pero, que, aún buscaba ofrecer soluciones al complejo técnico de planificación, programación operativa y presupuesto construido por los expertos desarrollistas de los años 60 (Matus, Makón y Arrieche, 1979). Como hemos analizado, el modelo de presupuesto por programas de Makón contenía “invenciones” que lo diferenciaban de Martner (1979 [1967]). Por el contrario, los SIDIF, tanto en su versión brasileña como en el modelo de Gutiérrez, constituyeron invenciones “radicales” que transformaron las administraciones públicas latinoamericanas y desde lo local a lo global. Hughes sostiene que los “inventores” independientes a fines del siglo XIX y principios del siglo XX que construyeron grandes sistemas tecnológicos pudieron inventar soluciones radicales porque no formaban parte de las estructuras empresariales o de investigación universitaria. En el caso que analizamos, los proyectos de consultoría, por fuera de la línea jerárquica de la estructura estatal, en los que se implicaron Makón y Gutiérrez en Venezuela y Bolivia, y en el que se produjeron las “invenciones” adquieren un carácter similar al de los “laboratorios” y talleres independientes en Hughes.

Por otra parte, también puede considerarse a Carlos Dávalos y la red constituida en torno suyo como formando parte de la historia de estas “invenciones”. El modelo institucional y organizacional ecuatoriano de una Secretaría Técnica de la cual dependieran jerárquicamente los “sistemas administrativos” ofreció una solución institucional a cómo estructurar jerárquicamente las “reformas administrativas para el desarrollo”. Como hemos visto, este modelo analítico y performativo, tuvo inscripciones diversas desde los años 60 hasta su reflejo en las leyes venezolana, ecuatoriana y boliviana de presupuesto o administración financiera y sus efectos en

### 4.3. El proyecto de Ley de Administración Financiera: inscribiendo macro procesos y repartiendo el poder

Tal como se señaló anteriormente, uno de los procesos de institucionalización legal más sorprendentes de las administraciones públicas latinoamericanas de los últimos cuarenta años está constituido por la continuada vigencia de las leyes de administración financiera que se sancionaron desde la década del 70<sup>274</sup>.

Pero, la ley argentina tuvo un conjunto de originalidades que la diferencian de sus antecesoras latinoamericanas. Supuso una innovación legal al *fixar grandes macro procesos de administración e información financiera en la propia ley*, al *aumentar el poder de los órganos rectores*<sup>275</sup> de los cuatro sistemas componentes (presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad) y por *repartir de modo distinto el poder del presidente, el ministro de economía, el secretario de hacienda, el Congreso y los organismos de control en la gestión de las finanzas públicas*.

En primer lugar, el proyecto de ley de administración financiera implicó en su articulado un *conjunto de disposiciones que fijaban grandes macro procesos. El núcleo de estos macro procesos conducen directamente a la implantación de un sistema integrado de información financiera a partir de formulación de un presupuesto basado tanto en la técnica del presupuesto por programas como en un presupuesto formulado con todas las categorías económicas y financieras y de recursos y gastos que*

---

la redefinición o creación de los “órganos rectores”. Gutiérrez, volvería a hacer lo mismo al definir los “sistemas” y los órganos rectores del sistema de administración financiero argentino, a partir de las leyes y las experiencias de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Tal como indica Hughes (1987: 55), los constructores de los sistemas tecnológicos “construyen” de modo analítico y práctico la estructura jerárquica del “sistema” y “delimitan” los subsistemas que los componen. Estas decisiones de los constructores no son exclusivamente técnicas u organizacionales sino que adquieren una dimensión política. La elección del nivel de análisis de un sistema jerárquico por parte del que lo define o describe, desde el artefacto inventado hacia el resto de la realidad, puede considerarse de carácter político, en el sentido de su capacidad construir una estructura de poder.

<sup>274</sup> A lo largo de las entrevistas Gutiérrez y Makón se mostraron siempre comprometidos con la importancia del orden legal y reglamentario. Si bien esta orientación al cumplimiento del orden legal de las finanzas públicas siempre caracterizó a los expertos en hacienda pública latinoamericanos por la tradición continental europea e ibérica de la hacienda pública vigente en América Latina, es necesario destacar ciertas cuestiones relevantes. Por ejemplo, de manera sencilla, Gutiérrez manifestó en la entrevista con nosotros: “El que se quiere dedicar a la administración pública tiene que conocer derecho constitucional y administrativo” (...) “Cuando uno llega como consultor a un país tiene que entender su constitución y sus leyes” (...) “En el gobierno de Macri veo que no entienden de derecho (...) No entienden que el derecho privado permite todo lo que la ley no prohíbe, mientras que en el derecho público solo podés hacer aquello que la ley permite”.

Esta creencia en que la reforma legal debía ser previa al rediseño de las estructuras y luego de los comportamientos propia de la “escuela de la administración para el desarrollo” es conceptualizada como propia del “paradigma emergente” de los años 70 en América Latina por Oszlak (1977).

<sup>275</sup> Es necesario señalar aquí que esta caracterización de la ley 24.156 como una ley que fija “macroprocesos” surge de los debates con Gutiérrez en la entrevista con nosotros. En este sentido, cabe destacar que en las entrevistas con Gutiérrez y Makón se produjeron varias de estas situaciones. Por lo tanto, este “debate experto” debe ser entendido como una *característica que siempre asumen las entrevistas con expertos cuando el investigador también lo es*. Pueden producirse situaciones de enrolamiento y contra enrolamiento en los intercambios de ideas en la propia entrevista, dado el carácter de “nativos reflexivos” que tienen los expertos y la confianza mantenida con el investigador al cual los entrevistados también atribuyen condición de experto. Ver, Notas Metodológicas.

Por otra parte, la expresión “es una ley que reparte el poder” fue del propio Gutiérrez en la entrevista. Es notorio la similitud de esta expresión espontánea de Gutiérrez en la entrevista con la caracterización que hace Hughes (1987: 55) sobre el modo en que los constructores de sistemas tecnológicos construyen un sistema de poder.



*condujeran a una contabilidad integrada del sector público a partir del registro de la ejecución presupuestaria (Arts. 12, 13, 14, 21).*

Si se enumera algunos de estos macro procesos establecidos en la ley se observa las diferencias con respecto al ordenamiento legal previo (ley de contabilidad) y con respecto a las leyes venezolana, ecuatoriana y boliviana<sup>276</sup>. Especialmente, *una forma de redacción que establece macro procesos que no son dejados a la reglamentación mediante decretos o manuales o instructivos, sino que son fijados en la propia ley.*

*Se adopta expresamente como criterio de interpretación del gasto presupuestario y como momento de programación y de registración de la ejecución del presupuesto al criterio del “devengado” (Arts. 21, 22 y 31).* Se elimina además todo tipo de “afectación específica” de recursos que no se deriven de leyes especiales, donaciones u operaciones de crédito público (Art. 22).

Para el proceso de formulación del presupuesto anual, la ley establece que deben ser tenidos en cuenta la *proyección de las variables macroeconómicas de corto plazo, el programa monetario, el presupuesto de divisas y la cuenta inversión del último ejercicio* (Art. 24)<sup>277</sup>. Además determina que el proyecto de ley de presupuesto debe incluir *todos los recursos (clasificados por rubros) y gastos (que identificarán la producción física de bienes y servicios) de todas las jurisdicciones e incluir los resultados de las cuentas corrientes y de capital de la administración central y descentralizada* (Art. 25). Fija la obligatoriedad de que el ejecutivo remita a la cámara de diputados el proyecto antes del 15 de setiembre (Art. 26).

En la ejecución del presupuesto, determina que habrá *cuotas a lo largo del año para comprometer y devengar y para disponer pagos, de acuerdo con la evolución de la recaudación de los recursos* (Art. 34), impidiendo adquirir compromisos cuando no existan saldos presupuestarios o para finalidades no previstas en la ley de presupuesto

---

<sup>276</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez “reflexionó” que algunos de estos macro procesos ya estaban contenidos en la antigua ley de contabilidad argentina, que muchos ya se establecían en la ley orgánica de presupuesto de Venezuela y algunos en la ley ecuatoriana de administración financiera. Que en tal sentido, la ley de Bolivia no contenía estos macro procesos y era de escasa utilidad. Pero, que había buscado llevar a la ley argentina los macro procesos presupuestarios, de contabilidad integrada, de tesorería y de construcción del sistema de información financiera establecidos en los marcos conceptuales, reglamentos, e instructivos desarrollados en el proyecto SAFCO, adaptándolos al orden legal y constitucional argentino. Algunos expertos argentinos en contabilidad pública y administración financiera han sostenido ex post que la ley de administración financiera pudo implementarse dada la preexistencia de muchos procesos vigentes por la antigua ley de contabilidad argentina. Ver, Las Heras (2006).

<sup>277</sup> Nótese que si bien esta concepción del proceso presupuestario se remontaba a las primeras versiones del SIDIF en Venezuela y está particularmente presente en el proyecto SAFCO en Bolivia (Gutiérrez, 1990), lo que hace Gutiérrez al redactar el proyecto de ley es fijarlo con rango legal. Esta operación era además totalmente adecuada a las exigencias que implicaba el régimen de convertibilidad implementado por Cavallo.

(Art. 33). Y se determina que toda otra ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto deberá determinar las fuentes de financiamiento (Art. 38).

Se establece que el cierre de las cuentas del presupuesto anual debe efectuarse el 31 de diciembre del ejercicio fiscal y que *los gastos comprometidos y no devengados se afectan automáticamente al ejercicio siguiente* (Arts. 41 y 42).

En materia de deuda pública, *por primera vez un ordenamiento legal determinó todos los tipos de endeudamiento externo e interno* (títulos, bonos, empréstitos de largo y mediano plazo, letras del tesoro superiores al ejercicio financiero, préstamos con instituciones multilaterales, otorgamiento de avales, fianzas y garantías y consolidación y renegociación de deudas) (Art. 57 y 58). Y se estableció que ninguna entidad de la administración podrá iniciar trámites de crédito público *sin la respectiva autorización previa ni formalizar ninguna operación no prevista en la ley de presupuesto* (Arts. 59 y 60). Además, *las amortizaciones de deuda y los el pago de los intereses deben contemplarse en cada ley de presupuesto anual* (Art. 70) *Se prohíbe en la ley, y por primera vez, el otorgamiento de avales, fianzas o garantías a personas ajenas al sector público sin una ley respectiva* (Art. 64).

En relación con el sistema integrado de cuentas, se establece que además de sus funciones de órgano rector de todas las etapas de los procesos de crédito público, la Oficina Nacional de Crédito Público debe mantener un *registro actualizado del endeudamiento integrado al sistema de contabilidad gubernamental* (Art. 69).

En los procesos vinculados al sistema de tesorería, se estableció las responsabilidades de la Tesorería General en la elaboración de *la programación del flujo de fondos de la administración central y descentralizada, el establecimiento de un sistema de “caja única” o “fondo unificado” y la emisión de letras de tesorería de corto plazo para cubrir deficiencias estacionales de caja o de mediano plazo autorizadas por la ley de presupuesto* (Arts. 74, 80 y 82).

Al sistema de contabilidad se le asignaron por primera vez competencias para registrar todas las transacciones producidas que afecten la situación económico financiera de toda la administración nacional, generando información para las el sistema de cuentas nacionales, integrando las informaciones de la ejecución presupuestaria, del tesoro y de las variaciones del patrimonio de todo el sector público, de acuerdo con las

normas y de la contabilidad general y los estados contables generalmente aceptados. *De este modo la Contaduría General pasaba a administración un sistema de información financiera que generara la cuenta de ahorro/inversión/financiamiento de acuerdo al modelo de SIDIF desarrollado por Gutiérrez entre Venezuela y Bolivia* (Arts. 86, 91 y 95).

Pero, además la ley establece especialmente un *reparto del poder en la administración financiera del Estado*. Si bien el Poder Ejecutivo conserva la iniciativa de elevación del presupuesto, está obligado a presentar el proyecto de presupuesto en tiempo y forma antes del 15 de setiembre. Además, una vez sancionado por el Congreso la ley de presupuesto, el poder ejecutivo carece de atribuciones para cambiar la finalidad de los créditos presupuestarios o transferir gastos de capital a gastos corrientes. Cualquier modificación en tal sentido, o la asignación de recursos por mayor recaudación por encima de lo presupuestado debe contar con la respectiva modificación del presupuesto aprobada por el Congreso<sup>278</sup>. De todos modos, en este marco, el Poder Ejecutivo conserva la facultad de la “distribución” detallada del presupuesto para cada jurisdicción y en cada uno de sus programas<sup>279</sup>. Tampoco puede el Poder Ejecutivo iniciar procedimientos de crédito público por montos que no hayan sido autorizados previamente por el Congreso, aunque conserva la potestad de renegociar en mejores condiciones créditos preexistentes o iniciar la celebración de contratos de préstamo con organismos multilaterales de los que se forme parte el país (BID, Banco Mundial, CAF, etc.). Sin embargo, en este último caso, luego la ejecución de tales préstamos debe reflejarse en el proceso presupuestario, tanto en el presupuesto formulado como en su ejecución.

La ley prepara la concentración de la *coordinación de los cuatro sistemas de administración financiera en la Secretaría Hacienda, a través de las Subsecretarías de Presupuesto y de Financiamiento*<sup>280</sup>. *Las intervenciones directas sobre el sistema de*

---

<sup>278</sup> Como veremos luego, estas limitaciones a las facultades del Poder Ejecutivo, cambiaron durante la administración de Néstor y Cristina Kirchner, dando lugar a controversias sobre esta cuestión que duran hasta el presente sobre la delegación de facultades al Ejecutivo que la ley de administración financiera asignaba al Congreso. En cualquier condición, el SIDIF limita compromisos, devengamientos y pagos hasta tanto el poder ejecutivo o el jefe de gabinete no emitan los actos administrativos correspondientes, por las facultades que le ha delegado a partir de la década del 2000 el Congreso de la Nación.

<sup>279</sup> Primero fueron decretos “distributivos” del presupuesto, luego decisiones administrativas del Jefe de Gabinete, por la Constitución reformada de 1994. La práctica desde 1993, es que el acto distributivo del presupuesto, un acto administrativo sumamente detallado del presupuesto de recursos y gastos de cada jurisdicción presupuestaria, por programas, por objeto del gasto, finalidad y función, carácter económico, tipo de moneda, etc., ha estado disponible desde 1993 el 2 de enero de cada año, hasta el presente. La excepción fue durante la crisis de fines del 2001 y principios del 2002 que se utilizó la distribución del año anterior, tal cual prevé la propia ley ante situaciones en que el presupuesto no haya sido excepcionalmente aprobado.

<sup>280</sup> Está coordinación se reglamentó por Decreto 2666/92. En la entrevista con nosotros, Gutiérrez señaló que el hubiera querido tener un manejo directo de la Oficina de Crédito Público. Sin embargo, Cavallo prefirió que dependiera de la Subsecretaría de

*administración financiera del ministro de economía se reducen a pocos momentos del proceso de formulación presupuestaria.*

La ley otorga una *gran concentración de poder*, que anteriormente no tenían, a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), la Tesorería General de la Nación (TGN) y la Contaduría General de la Nación y a la creada Oficina Nacional de Crédito Público.

En particular, la ONP pasó a fijar “techos” a las jurisdicciones para la formulación del presupuesto del año entrante en función de las variables monetarias, el programa de divisas, los vencimientos de la deuda y las estimaciones de la recaudación. Asimismo, consolida el presupuesto de la administración centralizada, descentralizada y de la seguridad social para su remisión al congreso, además de preparar el proyecto de ley de presupuesto. Le da funciones de regulación en la elaboración del manual de clasificaciones presupuestarias y de la organización del presupuesto por programas con metas de producción institucional para cada jurisdicción. Prepara la distribución anual detallada del presupuesto e interviene en toda modificación de la distribución. Prepara además *el presupuesto integrado de todo el sector público*, recibiendo los presupuestos de las empresas del estado.

En la ejecución del presupuesto, a la ONP se le otorgan facultades para *fijar “cuotas de compromiso y devengado”*, en función de la *marcha del flujo de la recaudación de las distintas fuentes de financiamiento*. Además, regula los sistemas de indicadores de la producción institucional de todos los programas presupuestarios y ejerce funciones de “evaluación” de la “ejecución física”, es decir de las metas de producción de servicios o del número de beneficiarios de las acciones públicas.

La Tesorería General de la Nación deja con la ley de ser una simple “caja” pagadora de libramientos de pago a grandes proveedores o de entrega de fondos a las tesorerías jurisdiccionales. Pasa con la ley a *elaborar el presupuesto de caja* y a fijar la *programación del flujo de fondos*, con capacidad para *establecer “cuotas” de pago a las jurisdicciones*. Principalmente, se la asigna la función de *administrar la Cuenta Única del Tesoro*. Además, con la correspondiente autorización de la ley de presupuesto aprobada por el Congreso administra la *colocación de letras de tesorería* de corto plazo

---

Financiamiento. Según Gutiérrez esto se debía a que Cavallo quería tener un control más directo de la relación con los organismos multilaterales, el mercado de capitales y el FMI. Sin embargo, Gutiérrez logró decidir sobre el sistema de gestión y administración de la deuda pública, seleccionando el aplicativo informático provisto por la UNCTAD, adaptándolo y vinculándolo al SIDIF y se reservó participación en los contratos de préstamos con el BID y el Banco Mundial. Financiamiento se transformó posteriormente en una Secretaría diferenciada de Hacienda y actualmente es un Ministerio.

o letras de mediano y largo plazo. Al revés, puede realizar *colocaciones financieras utilizando saldos de caja*.

A la Contaduría General de la Nación se le asignan funciones de ser el órgano centralizador de toda la información financiera y de emitir los estados contables y la cuenta de ahorro/inversión/financiamiento. Deja de realizar funciones de control interno que ya no ejercía verdaderamente, pero se la constituye en *órgano conductor del SIDIF y sus sistemas y bases de datos informatizadas*. Y a la Oficina de Crédito Público se le otorgan facultades de participación en la *formulación de los aspectos crediticios de la política financiera del sector público, de organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales, de coordinar las colocaciones de deuda pública interna y externa y de autorizar operaciones de crédito de todas las entidades del sector público*. Pasa, además, a *mantener un registro del endeudamiento vinculado al SIDIF*.

Si el proyecto de ley era aprobado, y se lograban poner en marcha las disposiciones de la ley, *un nuevo conjunto de procesos de información y gestión financiera se inauguraría. Y una nueva concentración de poder de información y gestión financiera pública en la Secretaría de Hacienda y los órganos rectores se construiría*.

#### **4.4. Fijando la doctrina: el Programa de Reforma de la Administración Financiera**

Uno de los mecanismos utilizados por Gutiérrez y Makón para enrolar a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, funcionarios de las jurisdicciones, legisladores y expertos en hacienda pública fue *redactar y difundir el texto* “Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental” (Secretaría de Hacienda, 1992)<sup>281</sup>. Este texto es considerado hasta el presente cómo la principal pieza que da *fundamento* a la reforma del sistema de administración financiera de Argentina.

Secretaría de Hacienda (1992) puede ser considerado un *modelo típico de inscripción de una doctrina administrativa*. El texto *justifica el programa de reforma de la administración financiera vinculándola con las medidas de reforma económica y*

---

<sup>281</sup> Tanto en las versiones disponibles de este texto tanto impresas como hasta 2017 en la página web del actual Ministerio de Hacienda, <http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/1etapa.html>, la fecha de edición es diciembre de 1992. Sin embargo, es posible que hayan existido versiones impresas desde 1991. Al menos, ello se desprende de Martirene (2006).

*administrativa que se iniciaron con la presidencia de Menem<sup>282</sup> y la política económica inaugurada por Cavallo. Para vincular los objetivos iniciados con la gestión de Cavallo, se insertaron los objetivos de la reforma presupuestaria y de la administración financiera en el marco más general del plan de convertibilidad:*

*“- Reimplantación de la «cultura presupuestaria»*

- Incremento de la recaudación fiscal, mediante la simplificación impositiva y el mejoramiento de la administración tributaria.
- Reducción y reestructuración del gasto público e incremento de la eficacia de su impacto.
- Equilibrio de las cuentas fiscales.
- Reestructuración de los pasivos públicos, mediante su financiamiento acorde a las posibilidades de pago del Estado.
- *Reorganización de la Administración Financiera del Gobierno para que opere en condiciones de economicidad, eficiencia y eficacia.*” (Secretaría de Hacienda, 1992: 13)

Además, el texto fija como objetivos:

*“- lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;*

- *generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones;*
- *interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de estos;*
- *realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia*” (Secretaría de Hacienda 1992: 9)

Este conjunto de objetivos pasaron a ser constantemente citados por Gutiérrez y Makón como una suerte de *declaración de principios o decálogo*, en conferencias, presentaciones, clases y artículos, pero también por los responsables de los organismos rectores<sup>283</sup>.

Luego de realizar un *diagnóstico situado en el caso argentino de los problemas presupuestarios, de tesorería, de crédito público, de contabilidad, informáticos, de recursos humanos y de sistemas y equipamientos informáticos existentes*, define al *alcance* de la reforma para los cuatro subsistemas básicos y su interrelación futura con un “sistema de contrataciones” y un “sistema de administración de bienes”.

---

<sup>282</sup> Entre ellas: libertad y competencia en el mercado de bienes y servicios, libertad del mercado de divisas, libertad del comercio exterior, flexibilidad del mercado laboral, desregulación global de las actividades económicas, programa monetario basado en la Ley de Convertibilidad, ajuste y saneamiento fiscal (Secretaría de Hacienda, 1992: 13).

<sup>283</sup> Como ejemplos, puede consultarse Makón (1997) y Martirene (2006). Para un modo particular de vincular la reforma de la administración financiera con los objetivos de política económica y con el diagnóstico de la situación previa en materia de información y gestión financiera, ver Arolfo (1995).

Una vez más el texto vuelve a *fundamentar la reforma de la administración financiera en la “teoría general de los sistemas” como “sustento metodológico”* (Secretaría de Hacienda 1992: 21-22).

Pero, el texto postula, además, la noción de *“la centralización normativa y la descentralización operativa”* para el conjunto de los sistemas de administración financiera. Mediante *esta sencilla expresión*, se conceptualiza de modo general la función de los organismos rectores: *definición de las políticas de funcionamiento y elaboración de las normas, metodologías y procedimientos generales y comunes de cada sistema*. De este modo, *el conjunto de las instituciones y jurisdicciones públicas cumplirán operativamente las políticas y el funcionamiento descentralizado de cada sistema establecidas por cada organismo rector* (Secretaría de Hacienda 1992: 22-24). Estas ideas sobre la interrelación de los sistemas, el papel de los organismos rectores y la centralización normativa y la descentralización ejecutiva, ya habían sido presentadas por Gutiérrez y Makón en un seminario de presupuesto en Mar del Plata en 1990, cuando aún estaban vinculados al proyecto SAFCO en Bolivia. Si bien esta es una derivación de las ideas sobre el papel de los organismos rectores desde los años 60, la expresión “centralización normativa y descentralización operativa” *apareció por primera vez en una consultoría realizada por Makón para la reforma del sistema presupuestario ecuatoriano en 1989* y publicado por primera vez en Makón (1992). Pero, esta es la primera vez que se la introdujo en un programa de reforma con ambos expertos en posiciones directivas<sup>284</sup>.

Posteriormente el documento, recorre cada uno de los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad. Además de presentar de modo sencillo los principales aspectos de la ley de administración financiera, se fijan los principios y procesos básicos del funcionamiento de cada uno, las atribuciones normativas y de gestión de los órganos rectores, los aspectos más importantes de los modelos conceptuales, las definiciones básicas (principio del devengado, clasificaciones presupuestarias, presupuesto por programas, cuotas de compromiso y devengado, la evaluación del cumplimiento de las metas físicas de los programas presupuestarios, la cuenta única, la programación de tesorería y las cuotas de caja, las etapas del proceso de

---

<sup>284</sup> Desde fines de los ochenta y primeros años 90, la expresión se volvería habitual en toda América Latina y las reformas promovidas por el Banco Mundial, el BID y la USAID. Para nosotros Makón (1992) es una prueba adicional que el documento SIMAFAL (USAID, 1991), no hace más que recoger y fijar una *doctrina imperante en una red experta, de la cual Wesberry no era más que uno de sus miembros*.

crédito público y su sistema de información, los principios del sistema de contabilidad, los estados contables a generarse, la integración de la información financiera y bases de datos interrelacionadas, etc.), los manuales que debían ser escritos, las metodologías que se esperaban desarrollar y las reglamentaciones por decreto o por resoluciones ministeriales que se esperaban emitirse. Un programa detallado que se cumplió casi en su totalidad en los siguientes cuatro años. Y, que era además un plan de acción para la transformación de la Secretaría de Hacienda. El texto fue difundido ampliamente entre los legisladores, técnicos de los organismos de la cooperación multilateral y en los primeros cursos que empezaron a darse a los funcionarios de las jurisdicciones estatales.

#### **4.5. Enrolando directores y reorganizando la Secretaría de Hacienda con expertos y consultores nacionales y extranjeros**

Una vez que Gutiérrez y Makón se hicieron cargo de la Secretaría de Hacienda, comenzaron a realizar una tarea de convencimiento entre dos grandes conjuntos de actores: los directores de carrera de la secretaría y los legisladores que tendrían intervención en la aprobación de la ley de administración financiera. Se trataba de que todos pudieran visualizar el funcionamiento del “sistema” como un sistema de información y gestión de las finanzas públicas y que además estuvieran dispuestos a implementarlo.

«Tuvimos que *convencer* a Martirene, Domper<sup>285</sup>, Muscia<sup>286</sup>... Nos veían como unos loquitos (...) Se notaba la resistencia y esa actitud típica de los directores de línea. ¿Viste? Eso de: «Ya pasarán... y vendrán otros». Pero, eran gente capaz y trabajadora. (...) Comenzamos a realizar almuerzos en el comedorcito del secretario de hacienda donde les explicábamos la reforma que queríamos realizar» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

---

<sup>285</sup> Jorge Domper es el Tesorero General de la Nación desde principios de 1989 hasta el momento de la redacción de esta tesis. Su primera trayectoria profesional, desde principios de los años 80, había transcurrido en el Banco Central, en la gerencia de finanzas públicas, cargo al que accedió mediante un concurso por examen. Luego de su egreso como economista, tomó cursos de desarrollo económico en el IDES. En su trabajo en el Banco Central se desempeñó en *estadísticas de las finanzas públicas, por lo tanto en una relación estrecha con la secretaría de hacienda*. En 1988, se suma a la nueva Subsecretaría del Tesoro y la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda, en pleno contexto de las negociaciones con el FMI cuando era evidente el fracaso del Plan Austral. Fue nombrado como Superintendente del Tesoro por el presidente Alfonsín en febrero de 1989, con menos de treinta años.

<sup>286</sup> Horacio Muscia fue un funcionario de la secretaría de hacienda desde 1971, quien se desempeñó en la dirección de presupuesto hasta la reforma de la administración financiera en 1991. *Sus primeras trayectorias profesionales en el sector público fueron en la dirección de finanzas (presupuesto) de la provincia de Río Negro en 1966, donde conoció a Ricardo Gutiérrez y a Jorge Ripa*. Allí incursionó las primeras reformas de la formulación de presupuesto que incluyera la incorporación del presupuesto por finalidad y función. Realizó cursos cortos de formulación presupuestaria en el CICAP/OEA de Buenos Aires con Gustavo Acuña y Pérez Cajiao. En la entrevista con nosotros confirmó la relación de Gutiérrez con Huerta y su acción de funcionario de alto nivel en Río Negro y Córdoba. Y el papel que tuvo el CICAP de Buenos Aires en la configuración de la red de expertos latinoamericana. Fue fundador de ASAP en 1977, por sus relaciones con Acuña y la ASIP. A partir de 1977 fue el presidente de ASAP hasta 1987, donde contó con la colaboración de Roberto Martirene. En 1978, se produce el primer seminario internacional de ASIP en Buenos Aires. En 1986, se hizo un nuevo seminario de ASIP en Buenos Aires, momento en que se produce el traslado de la sede de ASIP a la capital argentina hasta el presente. Por dicha razón, Muscia conocía a Marcos Makón y sus trabajos, habiendo integrado a Makón a la comisión directiva de ASAP como secretario ejecutivo en la década del 80. Cuando se implementó la reforma, Gutiérrez le pidió que ocupara el cargo de subtesorero por concurso, posición que ocupó hasta 2017 en que accedió a su jubilación.



Para poder avanzar más rápidamente, y utilizando los fondos disponibles del programa de financiamiento del PNUD, comenzaron a contratar distintos consultores expertos, que habían conocido durante su trayectoria latinoamericana, para elaborar los primeros documentos y los nuevos procedimientos de los sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad y la integración del sistema de información.

«Trajimos consultores de Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia, Brasil (...) ¡Imaginate! ¡¿Cómo los argentinos iban a aceptar que unos consultores latinoamericanos les dijeran lo que tenían que hacer?! (...) Vos recordarás, ¡decían que queríamos hacer una reforma boliviana!» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)<sup>287</sup>

Para una estructura profesionalizada como la de la secretaría de hacienda, y que venía practicando procedimientos que tenían casi cincuenta años de vigencia desde las leyes de contabilidad de 1947 y 1957, la reforma que se proponía significaba un *cambio radical*. Y que, además, implicó de entrada una transformación de la estructura de poder preexistente. En palabras del Tesorero General de la Nación, Jorge Domper:

«Yo no conocía nada de la trayectoria de Ricardo y Marcos ni de sus ideas y trabajos anteriores. Para mí fue un *bautismo de fuego* (...) La primera sensación fue muy fuerte, muy abrupta, era muy avasallante, fue como una *intervención* a la Secretaría de Hacienda. Nosotros estábamos acostumbrados a secretarios de hacienda que eran responsables políticos de una gestión y solo tenían una dirección política de los procesos. Además llegaron con una “task force” de consultores latinoamericanos. La sensación fue: «Acá llegan para arrasarnos». Yo no sabía si iba a tolerarlo. El cambio que estaban planteando era tan, tan profundo que era *dogmático*. (...) Ellos venían convencidos que tenían un tiempo político y que debían hacer el cambio a como dé lugar. (...) se notaba que era gente que sabía lo que quería (...) pero, fue una reforma tipo shock. (...) que funcionó porque tuvieron durante mucho tiempo un gran apoyo político. (...) Ricardo y Marcos tenían un marco conceptual muy claro y una gran capacidad de normatizar (...) Ricardo hizo la ley en “dos minutos”. Pero, minimizaban la complejidad del cambio que estaban proponiendo. (...) En materia de cuenta única del tesoro, recién después del primer fracaso, porque Ricardo quiso hacerla muy rápido, nos volvimos *socios*, en el sentido que empezamos a trabajar más integradamente y yo empecé a involucrarme más, porque *me plantearon que me alejara del día a día de la gestión y me avocara al desarrollo de la cuenta única*, recién ahí sentí que esa etapa traumática había pasado. (...) Tenían personalidades *avasallantes*. Ricardo además de exigente era un “pater”, más de proteger e integrar, algo particularmente destacable cuando uno tiene una responsabilidad tan grande

---

<sup>287</sup> Es interesante señalar cómo se movieron las relaciones de poder y el reenrolamiento en la red latinoamericana experta. Entre los consultores contratados se encontraban los argentino Ripa y Checure, quienes previamente lo habían hecho con Gutiérrez y Makón en el proyecto SAFCO de Bolivia. Además, tanto en desarrollo del sistema de contabilidad y el modelo conceptual del SIDIF argentino, en el desarrollo de elementos de la cuenta única, en la formación de instructores y en los primeros cursos de capacitación tuvo un papel muy significativo la experta boliviana Carmen Zuleta, a quién Gutiérrez había conocido en el proyecto SAFCO.

como la que él tenía. Marcos era más amigo que un “pater” (...) como la otra cara de la moneda de Ricardo.» (Entrevista con Jorge Domper)

Esta percepción de estar asistiendo a un cambio radical en el funcionamiento de la Secretaría de Hacienda, se manifestó especialmente en la Tesorería y la Contaduría. El Tesorero General Jorge Domper se integró progresivamente al equipo de reforma y lideró la construcción de la cuenta única del tesorero y todos los nuevos procesos de la tesorería. Pero, para contar con alguien de confianza en la puesta en marcha del nuevo rol de la Contaduría, Gutiérrez y Makón estimularon al experto internacional argentino Alberto Arolfo<sup>288</sup> a presentarse al concurso de Contador General de la Nación y que regresara a la Argentina. Precisamente, era en la Contaduría General influida por la antigua escuela de contabilidad pública argentina<sup>289</sup>, referenciada en Cayetano Licciardo, donde más oposiciones podían encontrarse a la reforma.

«Estaban los profesores de contabilidad pública (los Licciardo, los Atachabaian, los Collazo) que eran enemigos de la reforma (...) decían que generar estados contables generalmente aceptados era propio de empresas (...) que éramos un ariete del avance yanqui (...). Arolfo tenía las mismas ideas que nosotros.» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

A su llegada en 1992, Arolfo rediseñó la estructura de la Contaduría General, preparándola para la gestión del SIDIF, condujo la elaboración de los nuevos manuales, procedimientos y catálogos de cuentas y se dedicó a terminar el procesamiento de las cuentas de inversión de ejercicios anteriores que no habían sido presentadas al Congreso. Se trataba de que todo el procesamiento contable de los ejercicios anteriores estuviera realizado para poder poner en marcha el nuevo modelo de estados contables y cuentas de inversión previstos en la ley.

Por el contrario, *la aceptación de la reforma fue menos traumática en la Dirección Nacional de Presupuesto*. En la medida en que algunos de sus funcionarios más importantes (Roberto Martirene, Horacio Muscia, entre otros) participaban activamente de ASAP y de ASIP, tenían conocimiento de los trabajos de Makón, que por otra forma formaba parte de la comisión directiva de ASAP desde mediados de los años

---

<sup>288</sup> Arolfo, luego del proyecto SAFCO en Bolivia, fue jefe de una misión de Naciones Unidas en Mozambique para organizar el diseño de los sistemas de planificación y programación y ejecución presupuestaria y el sistema tributario. En Mozambique, realizó un típico movimiento latouriano que nos expresó en la entrevista con nosotros: financió el viaje de la directora de presupuesto, luego la ministra de hacienda de Mozambique, a un seminario de ASIP en 1991 para que “viera” lo que se podía hacer en materia de administración financiera y se convenciera de lo que le estaba proponiendo implementar.

<sup>289</sup> Hasta el día de hoy, continúa en la Asociación de Profesores de Contabilidad Pública de Argentina la difícil convivencia entre los seguidores de Licciardo y los defensores de la reforma, principalmente, Alfredo Le Pera. Este último fue contratado como consultor del programa de reforma de la administración financiera por Makón y Gutiérrez. Las críticas a la reforma de la administración financiera por parte de los seguidores de Licciardo arreciaron luego de la crisis argentina de 2001. Para un ejemplo de la oposición inicial y posterior a la reforma ver García (2003).

80. Además, Muscia conocía a Gutiérrez desde la década del 60 en la provincia de Río Negro. Había un *reconocimiento de su trayectoria*, que se acentuaría luego del proceso de reforma. En Martirene (2006: 39) se expresa este reconocimiento como *expertos y del modo en que integraron el equipo de reforma*:

“(...) se integró en un solo equipo el liderazgo político de las autoridades del Ministerio de Economía y *especialmente de la Secretaría de Hacienda, cuyos responsables eran además especialistas en las técnicas que se querían implantar.*” (Destacado propio)

Según Horacio Muscia, la llegada de Gutiérrez y Makón fue bien recibida en la Dirección de Presupuesto:

«Roberto Martirene<sup>290</sup> y Alberto Feo<sup>291</sup> fueron siempre muy abiertos. En la Dirección de Presupuesto las ideas de Ricardo y Marcos aparecieron como *naturales*. (...) En ese momento, como la deuda pública la manejaba el Banco Central, era imposible controlar el presupuesto (...)

Para mí, fue una *experiencia única*. Había que motorizar ese proceso. Y yo tuve la suerte de participar en esa motorización. Ricardo y Marcos armaron un grupo de trabajo y yo fui a *integrarme al proyecto del PNUD*, el que se armó para la reforma, *con los consultores extranjeros*. (...) Los que estábamos en el equipo estábamos *convencidos* que eso había que hacerlo. Salimos afuera a contar ese proceso. Éramos una *avanzada, explicándoles a los referentes de presupuesto, contabilidad y tesorería de los Servicios Administrativo Financieros como iba a funcionar la reforma*. (...)

Utilizábamos el libro “Programa de Reforma de la Administración Financiera”. Ese libro fue el fundamento para convencer a los referentes de los ministerios. (...) Con Marcos y el equipo de PNUD, organizábamos *pequeñas charlas* con referentes de los ministerios, en oficinas de la dirección de presupuesto. (...) Simples charlas, donde presentábamos *pequeños documentos de cómo se iba a ingresar y registrar la información, con diagramas de flujo preparados por los consultores extranjeros*. (...)

La gran *revolución* fue el sistema integrado de información financiera entre presupuesto, contabilidad y tesorería.» (Entrevista a Horacio Muscia)

Un recurso ideado por Marcos Makón y puesto en marcha rápidamente, *fue promover como instructores de los primeros cursos de capacitación a los directores de los organismos rectores y a los funcionarios involucrados en el proceso de reforma*, conjuntamente con los consultores contratados de la red latinoamericana. Los funcionarios argentinos pasaron entonces de ser *receptores a transmisores* de la

---

<sup>290</sup> De todos modos, en la entrevista con nosotros Gutiérrez manifestó que, con los años, le dijo en una oportunidad a Roberto Martirene: “Ahora, sos un *cruzado*, pero cuando te conocí...”.

<sup>291</sup> Alberto Feo también era un funcionario de carrera de la Dirección de Presupuesto. Fue subdirector nacional y posteriormente el director, luego del retiro de Roberto Martirene, hasta su fallecimiento a mediados de la década del 2000.

doctrina, los fundamentos, la finalidad y las características de los nuevos macro procesos que se ponían en marcha con la reforma<sup>292</sup>. Para ello, se constituyó el Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda, para cuya dirección se convocó al experto argentino Moisés Lichtmajer<sup>293</sup>.

Independientemente del modelo conceptual de integración de cuentas, se hacía necesaria la puesta en marcha de la base de datos informatizada que la reflejara y los sistemas e infraestructura tecnológica necesaria. Si bien se trajo un pequeño sistema informático implementado en Venezuela para las administraciones estatales o se intentó la asistencia de un consultor brasileño para que desarrolle el primer diseño de la cuenta única, no se alcanzaron los resultados esperados. En 1992, Gutiérrez incorporó al equipo como coordinadora informática a la experta argentina Paulina “Piky” Frenkel<sup>294</sup>, a través de fondos disponibles para la reforma administrativa del Banco Mundial y el BID. En el último trimestre de 1992, Frenkel, a través de su empresa consultora y de la contratación de un equipo de expertos en ciencias de la computación<sup>295</sup>, comenzó a

---

<sup>292</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez expresó: “Esa fue una idea de Marcos (...) y fue fundamental para que se convencieran. Cuando te ponen a dar clase tenés que estudiar para no pasar vergüenza y ahí es cuando terminás aprendiendo (...) Además, era un incentivo, porque las clases las pagábamos aparte (...) Desde entonces aprendí que si querés que alguien se convenza, ponelo a dar clases”. Martirene, Feo, Muscia y Domper y muchos otros funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, de la Tesorería y la Contaduría pasaron a ser instructores junto con los consultores llamados de América Latina en el Centro de Capacitación de Hacienda, en ASAP, en ASIP, en el CITAF y en la UBA. Nótese que este era un parte del papel normal del experto que ya habían practicado Gutiérrez, Makón, Arolfo y el resto de la red latinoamericana y un componente típico de los dispositivos del ILPES y el CICAP.

<sup>293</sup> Makón y Gutiérrez habían conocido a Moisés Lichtmajer como director del CICAP en Caracas. En la entrevista con nosotros, Gutiérrez expresó: “Lichtmajer no es un experto tipo INAP en cuanto a técnicas de instrucción de funcionarios (...) pero es un experto en logística de la capacitación (...) necesitábamos a alguien que pudiera organizar la suficiente cantidad de cursos para todas las personas que había que capacitar”.

<sup>294</sup> Paulina “Piky” Frenkel fue una experta argentina en sistemas informáticos, que falleció poco después de que Gutiérrez y Makón dejaran la Secretaría de Hacienda en 1996. Antes de ser convocada por Ricardo Gutiérrez, había sido la Directora Técnica del Servicio de Computación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología y el CONICET de Argentina. Había desarrollado el Sistema Nacional Cooperativo de Información y Documentación Científico-Tecnológica (SIDCYT). En la entrevista con nosotros, Gutiérrez señaló que le hablaron de ella, la convocó, le explicó sencillamente lo que necesitaba del sistema informático y las entradas y salidas de información requeridas y ella le respondió que podía hacerlo.

<sup>295</sup> El equipo liderado por “Piky” Frenkel estaba constituido por jóvenes egresados de la carrera de ciencias de la computación de la Universidad de Buenos Aires, que con el retorno democrático había sido dirigida por Hugo Scolnik. Entre ellos se desatacaron, Pilar Montarcé, Daniel Kurlat, Lidia Pinto y Marta Vázquez.

Desde los años 60, Hugo Scolnik formó parte de proyectos de desarrollo de las ciencias de la computación en Argentina que buscaron un desarrollo autónomo en la materia. Por ejemplo, en los primeros años 70 fue el responsable del modelo matemático del Informe de la Fundación Bariloche denominado “Modelo Mundial Latinoamericano” en respuesta al Informe al Club de Roma desarrollado por el MIT (Meadows et al, 1972 [1972]). Mientras que el Informe Meadows señalaba que había que frenar el crecimiento mundial para evitar catástrofes económicas, sociales, demográficas, de agotamiento de recursos naturales y crisis ambientales, la Fundación Bariloche (Herrera et al. 1977) *partió del supuesto que otras modalidades de planificación de crecimiento mundial, en una sociedad igualitarista y no capitalista y con la incorporación de la innovación tecnológica no derivaría en una catástrofe. Y que no se condenaría a los países subdesarrollados a frenar sus procesos de crecimiento y desarrollo*. En los años 80, luego de la dictadura militar, Scolnik además de ser el director del departamento de ciencias de la computación de la UBA realizó trabajos de desarrollo de bases de datos para *grandes empresas argentinas como SADE, ALUAR y FATE* que apoyaban desarrollos industriales autónomos. Además, fue el impulsor de la Escuela Latinoamericana de Informática, impulsada por el Presidente Alfonsín, un proyecto argentino-brasileño. Luego, ha sido uno de los principales líderes de desarrollos informáticos autónomos en firma digital, seguridad de la información y criptografía. Varios discípulos de Scolnik formaron parte de los profesionales que desarrollaron el SIDIF informático. Montarcé nos manifestó en la entrevista con nosotros, que cree que fue Scolnik quien la derivó a Frenkel, ya que habían trabajado juntos en los proyectos de FATE y ALUAR y en proyectos para la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía.

Pilar Montarcé es una experta argentina en ciencias de la computación. Egresada de la facultad de ciencias exactas de la Universidad de Buenos Aires, fue discípula del experto argentino en ciencias de la computación Hugo Scolnik. Montarcé luego seguiría formando parte de los equipos informáticos de la Secretaría Hacienda y realizando consultorías de réplica de los SIDIF en varios países latinoamericanos junto a Gutiérrez y Makón. Luego, Gutiérrez la integró a sus equipos en el Banco de la Provincia de Buenos

programar el SIDIF central. En tres meses se completaron los primeros módulos, que estaban disponibles para su utilización a partir del 1º de enero de 1993.

Si bien la Subsecretaría de Financiamiento dependía de la Secretaría de Hacienda, Cavallo se había reservado su control político. Sin embargo, los procesos de registro de la deuda pública que se pusieron en marcha en la Oficina de Crédito Público quedaron bajo la tutela de Gutiérrez. Para ello convocó al contador Jorge Amado<sup>296</sup>, quién mantenía relación con Gutiérrez desde que esta había estado a cargo de la Contaduría General de Santiago del Estero entre 1971 y 1972. Amado ocupó el cargo de Director de Administración de la Deuda Pública, comenzó a recabar toda la información de las todas las deudas del estado de distinta naturaleza (interna, externa, con el mercado de capitales, con organismos multilaterales, avales, etc.) y adaptó el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE)<sup>297</sup> y su vinculación con el SIDIF.

---

Aires, donde aún se desempeña en máximas responsabilidades gerenciales y de asesoramiento sobre la plataforma y sistemas informáticos del banco.

Daniel Kurlat es un experto egresado de la carrera de ciencias de la computación egresado en 1976. En 1992, se integra a la empresa consultora de Frenkel. Desarrolló el primer sistema informático para los organismos de la administración denominado CONPRE, para registrar la ejecución presupuestaria. Luego, participó de los posteriores desarrollos del SIDIF y se especializó en Administración Financiera del Sector Público. Participó hasta el 2001 en proyectos de desarrollo informático de la secretaría de hacienda. Y siguió vinculado a Makón y Gutiérrez. Al momento de la finalización de esta tesis, y desde 2008 está desarrollando sistemas de administración financiera para las particularidades complejas de embajadas y consulados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

Lidia Pinto, también egresada de la UBA, a través de la consultora TEKII de Frenkel fue responsable del desarrollo informático del sistema informático para organismos descentralizados (SIDIF-OD) y luego participó del proyecto de desarrollo del Sistema Local Unificado (SLU) en 1997. También trabajaría para Gutiérrez y Montarcé en el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Y luego se convertiría en consultora nacional e internacional para desarrollos informáticos para sistemas de información financiera.

Marta Vázquez, también computadora científica de la UBA, comenzó su participación con el desarrollo de la cuenta única EN 1994. Posteriormente, sería la Directora de Sistemas por concurso de la Contaduría General, responsable del mantenimiento del SIDIF y lideró su migración a ambiente web, e-SIDIF. Recientemente retirada de la secretaría de hacienda, es consultora internacional en sistemas de información financiera en América Latina.

<sup>296</sup> Jorge Amado es un contador público de la provincia argentina de Santiago del Estero. Mientras era estudiante universitario, militante estudiantil y empleado público, trabajó a las órdenes de Ricardo Gutiérrez, cuando este estuvo a cargo de la contaduría provincial. Fue militante del Partido Socialista de la Izquierda Nacional, luego Frente de Izquierda Popular (FIP) con amplia base entre jóvenes universitarios de las ciudades de Tucumán y Santiago. Un grupo que luego tendría amplia participación en el gobierno de Menem. Cesanteado por la dictadura militar, volvió al sector público con el regreso de la democracia en 1988 como Contador General de la Provincia de Santiago del Estero y luego Subsecretario de Hacienda en las gobernaciones peronistas. Luego de la crisis fiscal en Santiago a principios de los años 90, se muda a Buenos Aires a fines de 1992, convocado por Pablo Fondevila, también ex FIP, quien formaba parte de los equipos del Ministerio del Interior y la Secretaría de la Función Pública cuando era ministro Gustavo Béliz, aliado de Cavallo en el gabinete. Se hizo cargo de la Dirección de Asistencia Técnica a las Provincias, responsable de impulsar las reformas a nivel provincial que se estaban implementando a nivel nacional. En 1993, Gutiérrez lo convence que se haga cargo del sistema de información y gestión administrativa de la deuda pública, presentándose al concurso para el cargo. En la entrevista con nosotros Amado expresó: “En 1971, cuando Ricardo estaba a cargo de la Contaduría General de Santiago del Estero, necesitaba un dactilógrafo porque había muy pocos que supieran escribir a máquina. Y que además no durmiera la siesta (risas). (...) *Un día me vio con una revista del partido de la izquierda nacional y empezamos a hablar de política, yo desde la esa visión de socialismo nacional que teníamos y Ricardo desde el desarrollismo (...) En Ricardo vi la inquietud de un técnico que estaba haciendo algo importante para el estado. Ricardo transformó toda la contaduría. (...) Me dijo con William Otrera, el ministro de hacienda de Santiago que luego sería el secretario de obras públicas de Cavallo, que si terminaba la carrera me nombraban en la categoría 21. En seis meses, rendí todas las materias que me faltaban. (...) Nos hicimos amigos con Ricardo e incluso me prestó su departamento en Buenos Aires para que pase mi luna de miel*”. En la entrevista con nosotros, Gutiérrez señaló: “Lo conocía como muy trabajador en Santiago del Estero y le tenía confianza (...) pasó por los mismos problemas que yo durante el gobierno militar (...) éramos de partidos políticos distintos pero teníamos la misma visión nacional”

<sup>297</sup> El SIGADE es un sistema de información computarizado para el registro de las deudas soberanas: montos, tipos de moneda, intereses y vencimientos, desarrollado por el organismo de Naciones Unidas UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo), que lo provee a sus estados miembros. Originariamente pensado para el registro de deudas entre estados, fue evolucionando, especialmente a partir de la experiencia argentina, para administrar todos los tipos de deudas públicas.

Al igual que en experiencias anteriores donde habían hecho lo mismo (Córdoba, Nicaragua entre las más notorias) Gutiérrez y Makón reforzaron los planteles profesionales. Hicieron uso de un recurso típico del gobierno de Menem: la *contratación de pasantes universitarios*. Jóvenes sin experiencia previa y que podían ser inmediatamente enrolados en la tarea de poner en marcha nuevos procesos de información y administración financiera y a los cuáles podía dársele un modelo conceptual y de procesos sin necesidad de vencer ninguna resistencia<sup>298</sup>. Con el tiempo, muchos de esos pasantes ocuparon posiciones directivas relevantes en la gestión del sistema de administración financiera<sup>299</sup>.

*Para 1993, la mayoría de las posiciones de director nacional, subdirectores y directores simples había sido cubierta por concurso, con estabilidad por un período de cinco años. Si bien Gutiérrez y Makón nunca habían ocupado cargos por concurso, ambos estaban convencidos sobre este tipo de cobertura de cargos tal como predicaban las doctrinas administrativas de los años 60. Dado que el gobierno de Menem implementó un sistema de cobertura de funciones ejecutivas por concurso, utilizaron este recurso para asegurar la estabilidad del equipo directivo que habían embarcado en la reforma*<sup>300</sup>.

#### **4.6. Enrolando legisladores: el convencimiento sobre el sistema de administración financiera y la Auditoría General de la Nación como canje**

El segundo conjunto de actores que requerían ser convencido estaba constituido por los legisladores de ambas cámaras del Congreso. En particular, los legisladores miembros de sendas comisiones de presupuesto y hacienda de la cámara de diputados y de la cámara de senadores. Idealmente se requería que la ley fuera votada con mínimas correcciones y que fuera acompañada no solo por los legisladores del partido justicialista gobernante, sino también por los representantes de la Unión Cívica Radical, principal partido de oposición.

---

<sup>298</sup> De manera independiente, en cada una de las entrevistas, Makón y Gutiérrez señalaron que los principales factores que cambiaron la “cultura” de la Secretaría de Hacienda fueron: traer consultores extranjeros, poner a los funcionarios a dar clases e incorporar pasantes. Nótese que en términos de la Teoría del Actor Red, estos movimientos implican introducir nuevos actores en la situación así como re enrolar a los actores pre existentes en la misma.

<sup>299</sup> Entre ellos, Raúl Rigo, quién fuera Subsecretario de Presupuesto desde el 2 de enero de 2002 hasta que fue relevado por el ministro de hacienda Nicolás Dujovne. También, Joaquín Alperovich, el Director Nacional de la Oficina Nacional de Presupuesto al momento de la escritura de esta tesis.

<sup>300</sup> En las entrevistas con nosotros, Gutiérrez y Makón señalaron como algo muy importante de sus trayectorias que equipos completos en Córdoba, Nicaragua y en la Secretaría de Hacienda hayan sido seleccionados por concurso o métodos similares y formados técnicamente durante su pasaje por dichas instituciones. En el caso de la Secretaría de Hacienda, esta fue de las primeras organizaciones del sector público en convocar a la cobertura de cargos de función ejecutiva durante 1992, en el marco del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa aprobada por el Decreto 991/91. Así validaron sus cargos Domper, Martirene y Feo, rotó de posición Muscia y accedieron al cargo Arolfo y Amado, entre otras decenas de funcionarios de alto nivel.

En la comisión de presupuesto y hacienda de la cámara de diputados, el proyecto de ley contó con un apoyo decidido de los diputados justicialistas Jorge Matzkin<sup>301</sup> y Oscar Lamberto<sup>302</sup> y del diputado radical Raúl Baglini<sup>303</sup>. En la cámara de senadores, paradójicamente, el apoyo a la reforma tuvo importantes objeciones, luego superadas, por parte del propio presidente justicialista de la comisión de presupuesto y hacienda, el senador Juan Carlos Romero, que contaba con asesores de la antigua escuela de contabilidad pública<sup>304</sup>.

La ley tardó un año y medio en ser sancionada por el Congreso. Sin embargo, esta demora *no se debió a cuestionamientos al sistema de administración financiera que se buscaba construir*. El debate se prolongó debido a las *reformas del sistema de control*. La aprobación de la ley implicaba la disolución del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Sindicatura General de Empresas Públicas. Se eliminaba todo tipo de intervención previa por parte de los órganos de control y se adoptó el criterio de que *el control interno es una responsabilidad de las máximas autoridades de cada jurisdicción*. Cada jurisdicción pasó desde entonces a contar con una unidad de auditoría interna, todas ellas coordinadas técnica y normativamente por una nueva Sindicatura General de la Nación (SIGEN). El proyecto de ley preveía reemplazar al Tribunal de Cuentas por una Contraloría General de carácter unipersonal dependiente del Congreso<sup>305</sup>. Con los debates y las sucesivas modificaciones en las comisiones, se determinó la creación de una Auditoría General de la Nación de carácter colegiado con

---

<sup>301</sup> Jorge Matzkin es un político argentino del partido justicialista y contador público. Cuando el golpe militar de 1976, era el ministro de economía de la provincia de La Pampa. Diputado nacional por su provincia a partir de 1983, fue presidente de la Comisión de Finanzas desde 1989, transformada luego en Comisión de Presupuesto y Hacienda. Luego, fue el presidente del bloque de diputados justicialistas desde 1991 hasta 1997. A partir de 1997 ocupó cargos de Secretario de Interior y luego ministro de la misma cartera con el presidente Duhalde. En 1999, vuelve a integrar la comisión de presupuesto y hacienda de la cámara de diputados hasta la crisis del 2002.

<sup>302</sup> Oscar Lamberto es un político argentino del partido justicialista y contador público. Fue elegido por primera vez diputado por Santa Fe, su provincia natal, en 1985, integrando la Comisión de Finanzas hasta 1991. Era el presidente y miembro informante de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la cámara de diputados en el momento del debate y sanción de la ley 24.156. Fue su presidente hasta 1999 y su vicepresidente hasta 2001. Durante la crisis del año 2002, fue Secretario de Hacienda. Electo nuevamente diputado nacional en 2003, fue el presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. A partir de 2007, integró el Colegio de Auditores de la Auditoría General de la Nación hasta el año 2015. Actualmente es el presidente de la Auditoría General de la Nación, desde 2016.

<sup>303</sup> Raúl Baglini es un político argentino de la Unión Cívica Radical, abogado experto en finanzas públicas de la provincia de Mendoza. Fue diputado nacional entre 1983 y 1993. Fue el presidente de Finanzas de la cámara de diputados durante la gestión del presidente Alfonsín y jefe de su bancada. Era el vicepresidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda al momento de la sanción de la ley 24156. En su curriculum vitae, Baglini se atribuye la autoría intelectual del modo en que quedó redactada en la ley 24.156 en relación a la naturaleza y diseño institucional de la Auditoría General de la Nación.

<sup>304</sup> Comentario de Ricardo Gutiérrez en la entrevista. Es de destacar que en la provincia de Salta, de la cual era representante el senador Romero, la cátedra de contabilidad pública de la universidad nacional a cargo de Lea Cortés de Trejo y Gustavo Wierna, era uno de los ámbitos académicos donde más oposición se realizó a la reforma, siguiendo la tradición de la escuela de Cayetano Licciardo, Jaime Collazo y Adolfo Atachabaian. Para las críticas de esta escuela a la reforma, ver, García (2003) y Cortes de Trejo (2005).

<sup>305</sup> Los capítulos sobre los sistemas de control interno y externo del proyecto de ley fueron redactados conjuntamente con el experto norteamericano de origen español Ángel González Malaxetxebarría, consultor de distintos organismos internacionales, en particular del Banco Mundial. En su curriculum vitae, Malaxetxebarría se presenta como coautor de la ley 24.156. Tanto Gutiérrez como Makón, en las entrevistas con nosotros, se manifestaron que tanto la redacción del proyecto, como el resultado final de la ley promulgada y el funcionamiento posterior de los sistemas de control fueron los aspectos más débiles de la reforma.

siete miembros<sup>306</sup>. Sin embargo, *el articulado del proyecto de ley en relación al sistema de administración financiera virtualmente no fue modificado.*

En palabras de Oscar Lamberto:

«Cuando llegué a la Cámara de Diputados en 1985, el presidente del bloque José Luis Manzano me mandó a la comisión de finanzas porque yo soy contador (...). Yo no había visto casi nada de contabilidad pública en la universidad. Fue mi última materia. Y *la odiaba, porque tenía ese formato jurídico propio de la ley de contabilidad de entonces.* (...) Manzano nos mandaba a estudiar. A mí, a Matzkin y a Diego Guelar nos pagó cursos privados con el economista Marcelo Diamand, porque creía que del bloque de diputados tenían que salir equipos formados para un próximo gobierno peronista (...) *Como estaba en la comisión de finanzas, en los años 80 los de ASAP me invitaban a sus seminarios sobre presupuesto, y ahí lo conocí a Marcos Makón* (...) A Gutiérrez recién lo conocí en 1991 porque me lo presentó Saúl Bouer, cuando Ricardo era el Subsecretario de Presupuesto.

(...) Cuando viene el proyecto de ley, Matzkin me dijo *«Hay un proyecto de ley muy importante, la ley de administración financiera, que le va a dar mucho poder al Congreso, porque hace depender la Contraloría del Congreso (...) tenés que hacer que se apruebe».* (...) Para mí era muy importante, porque naturalmente *mi cargo era codiciado. Hacer aprobar la ley era una manera de afirmarme en la presidencia de la comisión* (...)

La ley no se tocó en un 95%. *No hubo casi discusión sobre el sistema de administración financiera ni sobre el rol de la SIGEN.* (...) Además, para nosotros, la ley de contabilidad vigente, también tenía mala reputación porque era un decreto ley de Aramburu (...) No se tocó nada del sistema de administración financiera porque todo el mundo en el Congreso entendía que era una reforma muy importante, *aunque no se entendiera en detalle lo que iba a implicar* <sup>307</sup>(...) Además, en ese momento la cámara era distinta a hoy. Una feliz y rara coincidencia *Había muchos diputados de peso que entendían que estas reformas eran importantes, como Matzkin y Baglini,* (...) Además, *este tipo de leyes son como el Código Civil. La escriben los que saben, los especialistas. Si le tocás una coma o una palabra puede cambiar todo el sentido de la legislación.*

(...) Lo único que se discutió fue sobre el sistema de control externo y la Auditoría (...) y hubo idas y vueltas con el Senado, si era un organismo colegiado, su nombre, si Contraloría, si Auditoría, y si había representación del principal partido de oposición. (...) (...) Por otra parte, Alfonsín, que había sufrido al Tribunal de Cuentas, quería la disolución del tribunal, por eso los legisladores radicales apoyaron la reforma, como Berhongaray (...) Además *teníamos señales de que venía con el apoyo*

<sup>306</sup> Para una reconstrucción de los debates parlamentarios sobre el capítulo de control externo hasta que se llegó a una nueva redacción sobre las potestades y composición de la Auditoría General de la Nación, ver Aizcurri (2009).

<sup>307</sup> Hemos personalmente asistido en el año 1992 a debates en el recinto de la Cámara de Diputados en el tramo final de su sanción. En una de tales sesiones, el diputado radical Melchor Cruchaga, que había sido Fiscal de Estado en el gobierno radical de 1983 en la provincia de Buenos Aires y se oponía a la disolución del Tribunal de Cuentas, expresó en su intervención: *“No tengo dudas de que se va a contar con uno de los sistemas de información financiera más avanzados. Pero, vamos a destruir el sistema de control”.*



*del Banco Mundial*<sup>308</sup>. (...) Al fin, salió ese *número mágico* de 7 auditores generales al frente de la Auditoría General de la Nación.»

Mientras tanto, en los organismos de contralor preexistentes antes de la sanción de la ley, la reforma contó con el convencido apoyo del Síndico General de Empresas Públicas, Alberto Abad<sup>309</sup>. A diferencia de la mayoría de los miembros del Tribunal de Cuentas de la Nación, Abad apoyó decididamente la reforma. Preparó al organismo para convertirse en Sindicatura General de la Nación y ser el órgano rector del sistema de control interno<sup>310</sup>. Una vez sancionada la ley, se emitió un decreto reglamentario<sup>311</sup> que puso rápidamente en funcionamiento el nuevo diseño institucional de la SIGEN y su coordinación de las auditorías internas, que empezó a implementarse en febrero de 1993.

Para Gutiérrez y Makón, una auditoría colegiada como órgano del control externo era una mala solución. Pero, aceptaron los cambios producidos por los legisladores, ya que se mantuvo intacto el articulado referido al sistema de información financiera. Todo estaba preparado para que el sistema empezara a funcionar el 1 de enero de 1993.

#### **4.7. Las pruebas de fuerza: el sistema de administración financiera funcionando y su ensamblaje con el SIDIF informático**

El proceso práctico de construcción del sistema de administración financiera argentino y el de cada uno de sus sub sistemas atravesó una múltiple cantidad interrelacionada de eventos, desarrollos y situaciones en su puesta en práctica. El análisis que aquí presentamos intenta analizar algunos de los componentes de este

---

<sup>308</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez nos transmitió que en una cena con diputados y con Cavallo presente, se les argumentó que el apoyo del Banco Mundial a las reformas en Yacimientos Petrolíferos Fiscales peligraba si no se terminaba de sancionar la ley. En su participación, apoyando la sanción, en las sesiones de la cámara de diputados, el diputado radical Baglini hizo alusión a la necesidad de respetar los compromisos asumidos por el país en materia de reformas con la banca multilateral. Para esta intervención de Baglini, ver Aizcurri (2008). En la entrevista con nosotros, Oscar Lamberto no recordaba haber participado de esta reunión. Gutiérrez argumentó en la entrevista con nosotros que este fue un recurso para acelerar la sanción que venía con un año y medio de atraso, por las discusiones sobre el sistema de control. Y, que la única participación efectiva del Banco Mundial en la ley, fue designarlo a Malaxetxebarria como consultor en sistemas de control y no en materia de administración financiera.

<sup>309</sup> Alberto Abad es un contador público que comenzó su carrera en el sector público como funcionario de la Sindicatura General de Empresas Públicas. Luego de ser el primer Síndico General de la Nación, pasó a desempeñarse en funciones políticas y ejecutivas. Fue Secretario de Control Estratégico de la Jefatura de Gabinete de Ministros entre 1995 y 1997. Entre 2002 y 2008, fue el Director General de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), cargo que ocupó durante el gobierno de transición del presidente Duhalde. Renunció por diferencias durante el gobierno de Cristina Kirchner. Asumió nuevamente como Director General de la AFIP con el presidente Macri.

<sup>310</sup> A través de los contactos de Malaxetxebarria, Gutiérrez y Abad fueron a visitar Canadá para comprender el funcionamiento de la Auditoría General, que era el modelo en el que se había basado el proyecto de ley en el capítulo sobre sistemas de control. Fueron acompañados por Héctor Agustini, miembro del Tribunal de Cuentas de la Nación, quien luego sería Síndico Adjunto y posteriormente Síndico General.

<sup>311</sup> Decreto N° 253/93, Reglamento Parcial N° 2 de la Ley 24.156.

proceso desde la propia perspectiva de los protagonistas y de ciertos hitos de esta construcción.

Una prueba de fuerza de alta significación fue la presentación y aprobación del presupuesto para el ejercicio presupuestario 1992. Para setiembre de 1991, a escasos tres meses en que Gutiérrez y Makón habían asumido sus posiciones en la secretaría de hacienda se había remitido el proyecto de presupuesto. Y el Congreso aprobó el presupuesto antes que finalizara 1991. Este hecho no sucedía desde 1953. Makón (1997: 58) ha calificado a este hecho “como *un punto de inflexión en la historia presupuestaria del país, ya que es el inicio del restablecimiento de la «cultura presupuestaria»*”. Esto se combinó en la práctica con la implementación, durante 1991, de los primeros instrumentos de “programación presupuestaria”, estableciendo límites a los compromisos presupuestarios en función de las disponibilidades de caja.

*Si bien la ley no se encontraba sancionada, el proceso de formulación presupuestaria y la preparación del sistema de información financiera se puso en marcha durante todo el año 1992, de tal modo que el “sistema” pudiera empezar a funcionar a partir del 1º de enero de 1993.* En primer lugar, entre abril y julio de 1992<sup>312</sup>, se aprobaron los *nuevos clasificadores de cuentas presupuestarias* (por objeto del gasto, por rubro de recursos, por finalidad y función, institucional, por fuente de financiamiento y de clasificación económica de recursos y gastos). Estos clasificadores pueden considerarse el *núcleo del SIDIF*. Además, se estableció que a partir de 1993 esta modalidad de formulación presupuestaria debía ser extendida a los presupuestos formulados por las empresas públicas, por fuera de la administración central y descentralizada. Esta normatización, se consolidó posteriormente en un Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (Secretaría de Hacienda, 1993)<sup>313</sup>.

Ese mismo año, comenzó a implementarse la nueva práctica del proceso de formulación presupuestaria. Con los nuevos clasificadores y unos límites fijados por jurisdicción (en la jerga común de la Oficina Nacional de Presupuesto y de las

---

<sup>312</sup> Decretos 832 y 1815/72. Las planillas anexas a estos decretos y sus posteriores modificaciones pueden considerarse el “núcleo” del modelo de Gutiérrez sobre formulación presupuestaria desarrollado entre Venezuela y Bolivia, y que se implementaba de este modo en Argentina. Si al momento de la formulación, el presupuesto se formulaba con este conjunto de clasificadores, si se registraba adecuadamente su ejecución a partir de 1993, entonces podían obtenerse los estados contables previstos en la conceptualización del SIDIF.

<sup>313</sup> Secretaría de Hacienda (1993), con sucesivas modificaciones y mejoras incrementales continúa vigente hasta la redacción de esta tesis. Para la sexta edición, ver Secretaría de Hacienda (2013).

jurisdicciones, se la denomina “*techo presupuestario*”), sobre la base de la ejecución del período anterior y de las proyecciones macroeconómicas y de recaudación de todas las fuentes para el ejercicio siguiente, las jurisdicciones realizan la formulación de “su” propuesta de presupuesto. Incluso solicitando “sobre techos”. Luego de sucesivas intervenciones, se consolida el presupuesto de la jurisdicción que integra el proyecto enviado al Congreso antes del 15 de setiembre. Es decir, *se ponía en práctica el principio de la centralización normativa y la descentralización ejecutiva*<sup>314</sup>, que operaba como uno de los principales *argumentos de justificación* de la reforma:

“De esta forma, a diferencia de antes, *no son la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Presupuesto y la Oficina Nacional de Presupuesto, los que efectuaron los recortes habituales*. Ahora, los niveles y la estructura de los gastos fueron el *producto de decisiones a nivel político con base en propuestas técnicas*. Con ello se le *imprimió una alta dosis de racionalidad al proceso de formulación del presupuesto* y, a pesar de la *poca extensión del tiempo disponible* (1º de abril – 14 de setiembre), el presupuesto estuvo *listo en fecha y con una forma superadora de todas la precedentes*” (Makón, 1997: 60) (Destacado propio)

Otros parte aguas de presupuesto 1993, fueron la inclusión de la recaudación y las prestaciones de la seguridad social (en aquel momento, las distintas cajas de jubilaciones, hoy fusionadas en la Administración Nacional de la Seguridad Social) y las asignaciones de recursos a las provincias con destinos específicos. La incorporación de estos componentes, implicaba poner en marcha, en rubros de enorme peso en términos fiscales, el *principio de universalidad de la cobertura del presupuesto*.

Además, en el presupuesto 1993 se incorporó, para una serie de organismos piloto, la técnica del presupuesto por programas, de acuerdo al modelo de Makón. Se dejaba la orientación formalista vigente desde la década del 70, y estos organismos piloto incorporaron programas presupuestarios que, además de incluir todos los clasificadores, formulaban *metas de producción institucional* (Makón, 1997: 60).

---

<sup>314</sup> Nótese que el principio de “centralización normativa y descentralización ejecutiva” implica o da *cobertura moral a varias operaciones que denotan un reparto del poder*. En primer lugar, se “*da participación*” a las jurisdicciones, planteando que será “*el presupuesto que ellas formulen*”. Sin embargo, ha sido un *sentido habitual* desde entonces que *Hacienda y la ONP, tienen mucho poder discrecional en la fijación de techos o la asignación de sobre techos*. Y que los montos *solo pueden ser modificados por encima de los techos con largas argumentaciones de política pública, o la intervención del ministro de economía o del Jefe de Gabinete (luego de la reforma constitucional de 1994) o del propio presidente de la Nación*. Además, “el presidente Menem amenazaba a su gabinete con que si algún ministro iba al Congreso para que se aumentaran las partidas, los echaba” (Entrevista a Gutiérrez). Otros actores de entonces, nos han contra argumentado diciendo: “Bueno, salvo que Menem, los mandara después a que obtuvieran más fondos”. Naturalmente estas intervenciones de los presidentes, han contado con el conocimiento de los secretarios de hacienda. Cuando esta operación (incrementar el presupuesto de alguna jurisdicción o programa o proyecto durante el tratamiento en el Congreso) que pudieran realizar ministros o autoridades de entidades no ha contado con alguna intervención favorable durante el debate parlamentario de los funcionarios de la secretaría de hacienda o de la presidencia, la jefatura de gabinete o el ministro de economía, cualquier incremento no negociado con Hacienda ha sido normalmente *vetado*.

*El proceso de formulación del presupuesto 1993 había mostrado que era posible implantar la lógica de la formulación presupuestaria concebida por Makón y por Gutiérrez. Por ello, y con la experiencia acumulada, una vez sancionada la Ley 24.156, sus primeros decretos reglamentarios se emitieron inmediatamente. Para hacer coincidir la reglamentación de la ley con el nuevo ejercicio presupuestario, el 29 de diciembre de 1992 se aprobó el Reglamento Parcial N° 1 de la ley<sup>315</sup>. En el mismo se fijaron jurídicamente, los procesos de formulación y ejecución del presupuesto, algunos experimentados durante 1992.*

En paralelo, cuando en setiembre de 1992 se envió en tiempo y forma y con estas innovaciones el presupuesto 1993 al Congreso, comenzó su trabajo “Piky” Frenkel. Para el 1° de enero de 1993 (en tres meses), se había completado el desarrollo de la primera versión del SIDIF informático central, cuyo *módulo principal era la registración de la ejecución de recursos y gastos, núcleo del sistema* (Frenkel, 1997:104). El desarrollo informático se realizó fuera del ambiente de la secretaría de hacienda, utilizando fondos disponibles de un programa del Banco Mundial<sup>316</sup>. Y Makón dispuso que el 1° de enero comenzaran a efectuarse las transacciones en el “sistema” tal como había sido desarrollado precariamente en esos tres meses<sup>317</sup>. En palabras de Daniel Kurlat, integrante del equipo de Frenkel:

«Comenzamos a programar en octubre de 1992. (...) De hecho, alguna vez que hicimos una presentación del “sistema”, lo más destacable era una foto de Kim Bassinger en la película “Nueve Semanas y Media”, que era el tiempo que habíamos tenido para desarrollar el SIDIF.» (Entrevista a Daniel Kurlat)

---

<sup>315</sup> Decreto 2666/92. En la entrevista con nosotros, Gutiérrez señaló: “Yo andaba en muchas cosas. Marcos estaba más en el día a día (...) por eso, el sistema de presupuesto avanzó más rápido que los otros”.

<sup>316</sup> Este inicio del SIDIF informático muestra diversas operaciones de “traducción”, en el sentido de la Teoría del Actor Red. En primer lugar, Gutiérrez y Makón lograron que Frenkel y su equipo entendieran el núcleo del modelo conceptual. Luego, transformaron la idea de la registración de todos los recursos y los gastos en una primera programación informática. La realización del desarrollo informático en el “laboratorio” que fue la empresa de consultoría TEKIL, permitió el “aislamiento” de la primera programación del módulo central. Luego, este fue implantado dentro de la nueva área de informática de la secretaría de hacienda, así como sus primeras vinculaciones con los sistemas de contabilidad y tesorería, en el último trimestre de 1992. Durante dicho período de fines de 1992, los miembros del personal de la consultora también desempeñaban parte de su tiempo laboral en las oficinas de la secretaría de hacienda. Posteriormente, algunos fueron directamente “contratados” por la secretaría y muchos se convirtieron en personal estable seleccionado por concurso, algunos hasta la redacción de esta tesis. Se trató de un traslado del *laboratorio de consultoría* informática a un “*laboratorio de campo*” (Latour, 1983).

En la entrevista con nosotros, Gutiérrez destacó la importancia de que estos desarrollos se realicen *por fuera de la línea burocrática*. Argumentó, no solo la posibilidad de poder realizar las invenciones necesarias sin los “obstáculos” habituales de la línea burocrática, sino también de que de acuerdo a su juicio, pueden ser mucho *menos costosos* en términos de gasto público. Además justificó que los procesos de licitación de la consultora fueran realizados por Naciones Unidas, así como la adquisición de nuevo equipamiento (hardware), en un modo de otorgar *transparencia* a los procedimientos de compras.

<sup>317</sup> En la entrevista con nosotros, Makón manifestó: “Largamos el SIDIF atado con piolines. (...) El 2 de enero de 1993, salió la primera orden de pago que era de gastos reservados de la Presidencia. Yo recorrí personalmente todas las oficinas por donde debían registrarse la transacción hasta que vi que finalmente salía la orden de pago.”

El trabajo intensivo entre Makón y Frenkel adquirió una rapidez e profundidad poco habitual:

«Cuando Cavallo nos nombró, yo siempre pensé que todo era transitorio y sentía que tenía que trabajar mucho, todos los días para poder avanzar todo lo que se podía con la reforma (...) Una reforma tiene que presentar resultados en el corto plazo para mantener el apoyo político, en este caso obtener rápidamente información financiera (...) y en eso, la rapidez con que se puso en marcha el SIDIF informático fue fundamental» (Entrevista a Marco Makón)”

En poco tiempo, el equipo de Frenkel comenzó a vincular *el núcleo central de la ejecución presupuestaria de recursos y gastos con los registros contables de la Contaduría General y con los movimientos de pago y el registro de la recaudación* (de la Dirección General Impositiva y de la Administración Nacional de Aduanas, a través del Banco de la Nación) para la *Tesorería General de la Nación*. Presionada por Makón, al poco tiempo Frenkel podía ofrecer estados de la ejecución presupuestaria y el estado de órdenes pagadas o pendientes de pago de la Tesorería.

En la práctica, la actuación de “Piky” Frenkel y sus colaboradores resultó en una trayectoria inusitadamente rápida del SIDIF informático, que *luego sería considerada una innovación que torció la historia de estos dispositivos computacionales*. En su interpretación sobre los futuros usuarios del sistema, Frenkel y equipo desarrollaron *visualmente* formularios de registro de fácil utilización por los funcionarios de los órganos rectores<sup>318</sup>.

En palabras de Horacio Muscia y Jorge Domper:

«Piky Frenkel era una genia, muy trabajadora, entraba a una oficina con un cuadernito cuadriculado, escribiendo lo que vos le decías, y al rato estaba *traduciendo* en términos informáticos lo que vos le transmitías. Ella encontró *el momento en el cual iba a ser ingresado el dato en el sistema a través de los formularios*. (...) cómo se debía hacer el registro primario, el asiento de la operación (...) Ella encontró *el formulario, cuál debía ser el nexo*. Ella perfeccionó un sistema en muy poco tiempo con un éxito inmediato.» (Entrevista a Horacio Muscia)

---

<sup>318</sup> “... el SIAF de Argentina (SIDIF) representó un avance tecnológico fundamental, ya que se desarrolló como un modelo multicapas. (...)”

En la arquitectura de programación multicapas se separa la lógica de la programación de los negocios (lógica del negocio) de la del diseño físico (lógica del diseño). Generalmente existen tres capas separadas: i) la capa de presentación, que se usa para presentar en la computadora del usuario las pantallas para entrar o consultar información (esta capa se comunica únicamente con la capa del negocio); ii) la capa del negocio, donde residen los distintos aplicativos que constituyen el negocio y sus reglas de funcionamiento (esta capa se comunica con la capa de presentación para recibir peticiones y entregar resultados, y con la capa de datos para solicitar al gestor de las bases de datos que entregue o almacene información), y iii) la capa de datos, donde se administran la grabación de los datos y los requerimientos de información (esta capa se comunica únicamente con la capa del negocio).

La arquitectura de programación multicapas se diseminó en los últimos 10 años y hoy se emplea en la mayoría de los SIAF de la región. Entre los países que utilizan esta arquitectura se encuentran Argentina, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay”. (Fariás y Pimenta, 2012, 79 y 93).

«Lo de “Piky” fue fundamental, (...) No solo porque era muy buena persona y muy trabajadora. Tenía una gran capacidad de abstracción, entendía todo lo que Ricardo y Marcos le transmitían y luego, *con dibujitos te hacía ver cómo iba a quedar el “sistema”* (...) Nunca le discutió el modelo conceptual a Gutiérrez, pero tenía la capacidad para hacerle ver que lo que el planteaba requería un desarrollo informático complejo, que se iba a lograr, pero que iba a llevar tiempo y trabajo (...) Además aprendí de ella, que si algo no funcionaba, no importaba, que se aprendía de *prueba y error* y que finalmente *todo se iba a poder resolver* (...) y que no había que darle tanta importancia a los traumas que vivíamos por no alcanzar los primeros resultados.» (Entrevista a Jorge Domper)

Mientras tanto, durante 1993, Frenkel y su equipo reemplazaron los antiguos módulos de información desintegrados de la ONP, la Contaduría y la Tesorería por nuevos módulos en programación ORACLE, generaron los nuevos subsistemas de cada uno y se integró la tecnología de hardware de modo uniforme. Además se distribuyó el sistema informático CONPRE (Contabilidad de Presupuesto) entre los servicios administrativos de las jurisdicciones, para el *registro de las transacciones (recursos y gastos) y su transmisión mensual a la secretaría de hacienda*.

*La programación del SIDIF informático puede ser comprendida, desde el punto de vista sociológico, como un proceso de “traducción” semiótica* (Law, 1998). Makón y otros miembros del equipo conformado en la Secretaría de Hacienda les explicaban a los expertos en informática los distintos momentos de registración de la ejecución presupuestaria y del pagado por la Tesorería y los resultados esperados de la generación de estados financieros. En palabras de Pilar Montarcé:

«Cuando Piky Frenkel me convoca fui la jefa de desarrollo del SIDIF central siendo muy joven, fui su mano derecha para el desarrollo de las bases de datos y los programas. (...) *Nos pasábamos horas con Makón, Martirene, Muscia y Domper. Ahí entendimos lo que era un sistema integrado de información financiera: el compromiso, el devengado, el pagado* (...) *Se armó haciendo dibujitos* (...) Y logramos armar una primera versión del SIDIF central y su relación con el CONPRE desarrollado por Daniel Kurlat y distribuido a los organismos.» (Entrevista a Pilar Montarcé) (Destacado propio)

Por cierto, Frenkel contaba con la ayuda de los consultores extranjeros contratados por el proyecto del Banco Mundial para el desarrollo de los modelos conceptuales y los diagramas del flujo de información del SIDIF informático. Puede

observarse el modelo conceptual desplegado entre 1993/94 en el gráfico de la experta boliviana Carmen Zuleta<sup>319</sup>:

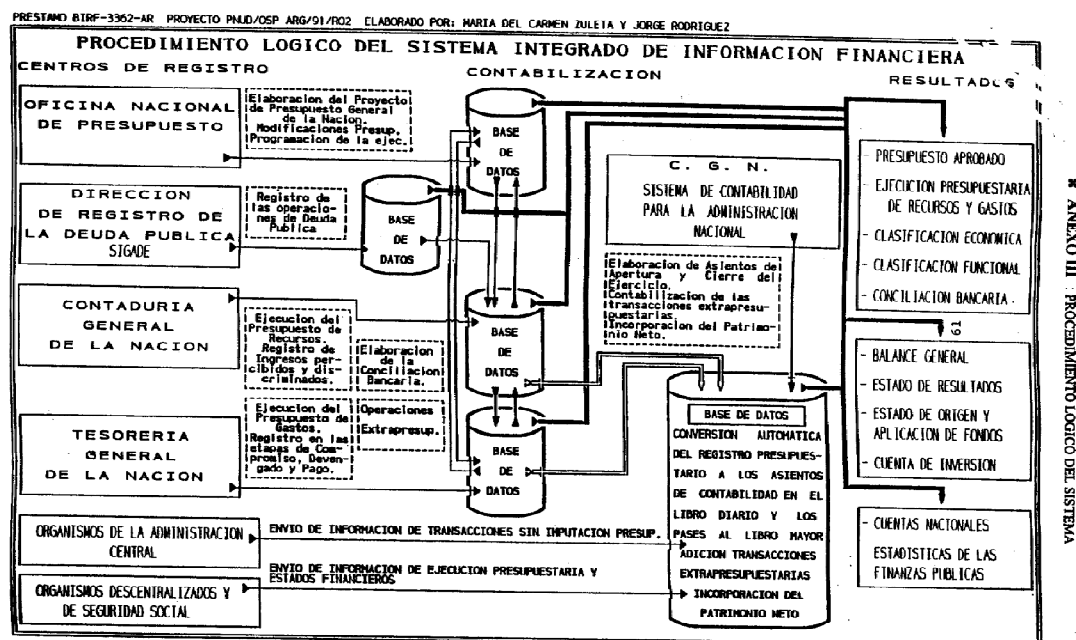


Imagen N° 7: Versión gráfica del SIDIF conceptual e informático argentino en 1994 incorporando el SIGADE y previo a la Cuenta Única del Tesoro según Carmen Zuleta

Con las primeras cargas de la información de la ejecución presupuestaria en el SIDIF central, durante 1993 comenzó a poder publicarse el Boletín Fiscal. Una publicación trimestral con la ejecución de todos los recursos y los gastos de la administración central y descentralizada<sup>320</sup>.

Mientras Frenkel avanzaba en el desarrollo del SIDIF informático, Makón y Martirene avanzaron en la implantación del presupuesto por programas. La formulación del proyecto de presupuesto 1994 incorporó metas físicas de producción para el 58% de los programas de la administración pública nacional que implicaban el 61% del gasto. En la formulación del presupuesto 1995, se avanzó en 146 programas, un 71% del total, que implicaban el 76% del gasto. Se comenzó a realizar desde la ONP la evaluación presupuestaria. Es decir, un análisis de la relación entre la ejecución financiera y el cumplimiento de las metas de producción institucional.

<sup>319</sup> Para una perspectiva del SIDIF que permite interpretarlo sociológicamente como un “hibrido” al mismo tiempo conceptual e informático, ver Camelli (1994). Además, pueden analizarse los distintos diagramas de flujo producidos en ese período por Zuleta. En la entrevista con nosotros, Montarcé destacó la importancia de la presencia de la experta boliviana Carmen Zuleta en el desarrollo y evolución del SIDIF.

<sup>320</sup> El Boletín Fiscal trimestral es un producto que sigue siendo emitido hasta la elaboración de esta tesis. Consultar, por ejemplo, <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/boletin/4totrim17/4totrim17.pdf>

El perfeccionamiento de la interrelación del SIDIF informático entre presupuesto, tesorería y contabilidad tuvo un hito en la vinculación de la información de la recaudación impositiva y aduanera (principales ingresos del sector público) y de la recaudación propia por tasas y contribuciones de los organismos. En el primer caso, a través de la información generada por la Dirección General Impositiva, la Aduana y el Banco de la Nación y en el segundo por la información de la recaudación transmitida por los organismos a través de los registros del CONPRE. La conciliación y consolidación de esta información de la recaudación de los recursos permitía no solo generar los estados de ejecución presupuestaria de recursos para la ONP y la Contaduría. Le permitía a la Tesorería junto con la Dirección de Análisis Fiscal poder estimar con relativa certeza el flujo de la recaudación. Y por lo tanto, cumplir con sus nuevos roles en materia de programación financiera. En consecuencia, entre la ONP y la Tesorería podían fijar las “cuotas” trimestrales de compromiso y devengado presupuestario (sobre la base de la percepción de los ingresos públicos) y las “cuotas” de pago para que se emitieran órdenes de pago a favor de distintos beneficiarios (proveedores, agentes públicos, provincias, municipios, otros beneficiarios).

También, en el mismo año 1993, se desarrolló el módulo de registro de la programación y ejecución física de metas de los programas presupuestarias, para su evaluación por la ONP. Además, a partir del módulo de ejecución de recursos y gastos, se logró la generación automática de los primeros asientos por partida doble. Y progresivamente el conjunto de estados financieros previstos en la concepción del SIDIF según Gutiérrez y Zuleta. Para mediados de 1994, el SIDIF informático lograba generar información sobre la evolución de las cuotas de compromiso y devengado presupuestario, los estados de ejecución presupuestaria de recursos y gastos y los primeros estados contables (estado de resultados, estados de origen y aplicación de fondos, y una primera versión del balance general).

Mientras tanto, Frenkel, Marta Vázquez, experta en computación integrante de su equipo, y Carmen Zuleta comenzaron a colaborar con Domper en el desarrollo conceptual e informático del sistema de tesorería. Entre 1993 y 1994, logró generar módulos para las transferencias electrónicas de pagos a los beneficiarios a través del Banco de la Nación. Además, los módulos desarrollados permitieron contar con información de la deuda exigible por mes de ingreso al SIDIF, la deuda exigible mensual por fecha de vencimiento y por beneficiario de pago. Mientras tanto, la



Tesorería ya podía contar con información del movimiento de las cuentas bancarias de recaudación y de pago de los distintos organismos y había logrado generar un fondo unificado de la recaudación impositiva y aduanera en el Banco de la Nación, para su posterior transferencia a las cuentas bancarias de los organismos y que pudieran emitir los cheques respectivos. Para agosto de 1994, la Tesorería contaba con información en “tiempo real” para supervisar la totalidad de los movimientos de estas cuentas.

Sin embargo el desafío consistía en la construcción de la Cuenta Única del Tesoro (CUT). En 1993, Makón, Frenkel y Domper viajan a Brasilia a estudiar el funcionamiento de la CUT brasileña. Para agosto de 1994, estaba consolidado el diseño conceptual, lógico e informático de la Cuenta Única del Tesoro. Una cuenta de la Tesorería dentro del Banco de la Nación Argentina que concentra todos los ingresos públicos (recaudación impositiva y aduanera, recaudación por tasas y contribuciones de organismos por servicios prestados, fondos originados en endeudamiento nacional e internacional). Una suerte de “banco” dentro del “banco”, que opera por un sistema de cuentas de recaudación y otro conjunto de cuentas pagadoras. Esta concentración en la CUT de todas las fuentes financieras, eliminaba de este modo la existencia de fondos ociosos en cuentas particulares, permitiendo contar con amplias disponibilidades de fondos. A partir de un plan de implementación progresivo adoptado en 1994, se fueron cerrando las cuentas de recaudación de los organismos y sus cuentas pagadoras<sup>321</sup>. Primero, las de la administración central y progresivamente las de los organismos descentralizados. Las únicas cuentas bancarias y cheques que subsistieron fueron para la administración de los fondos rotatorios y cajas chicas de los organismos. Una vez emitidas las órdenes de pago, todos los beneficiarios pasaban a recibir sus acreencias en sus cuentas bancarias mediante transferencias electrónicas de cada cuenta pagadora de la Cuenta Única del Tesoro. En este proceso, resultó una *verdadera revolución, que todos los empleados públicos dejaran de percibir sus haberes mediante cheques, para recibirlos en una caja de ahorro o cuenta sueldo*<sup>322</sup>. De este modo, la banca privada se

---

<sup>321</sup> Mediante los Decretos 1545/94 y el 2360/94.

<sup>322</sup> La bancarización de los haberes y del pago a proveedores significó una verdadera revolución al interior de la administración, no exenta de conflictos. En la entrevista con nosotros, Gutiérrez destacó la fuerte oposición tanto de la Policía Federal como de las Fuerzas Armadas a este proceso. Más allá de ello, este cambio significó además un impulso enorme a la bancarización de personas en la Argentina. Casi inmediatamente, los bancos agentes de pago de sueldos, comenzaron a promover entre los agentes públicos paquetes de banca personal, con cuentas corrientes, créditos personales o tarjetas de crédito. *Este movimiento, ensamblado con la difusión de las nuevas tecnologías de datos bancarios, requiere aún mayores investigaciones sobre el peso de cada uno de estas fuerzas y actantes: la tecnología informática, los bancos y el SIDIF.*

Esta bancarización se ensambló además con el denominado Sistema de Recursos Humanos (SIRHU). En 1992 se encargó el desarrollo e implantación de un sistema computadorizado de información y gestión en materia de estructuras organizativas, recursos humanos, presupuesto y gasto en personal al experto argentino Oscar Oszlak. El SIRHU, permitió remitir a la Secretaría de Hacienda la información sobre la liquidación de haberes o contratos de todo el personal de todas las jurisdicciones de la

sumaba a ser un elemento más del “sistema” conjuntamente con el Banco de la Nación. Entre 1994 y 1997 se había completado el ingreso de todos los organismos de la administración central y descentralizada a la Cuenta Única del Tesoro.

En 1994, comenzó también la habilitación técnica de la Tesorería para colocar letras del tesoro (LETES) de corto plazo. En la medida en que la Tesorería comenzó a adquirir capacidad para estimar el flujo de la caja (recaudación, devengado y pagado), puede desde entonces estimar las necesidades de financiamiento adicional a las distintas fuentes de recaudación que alimentaban el fondo unificado, posteriormente CUT. Lo que en la jerga se conoce como “faltante estacional de caja”. Previa autorización de la ley de presupuesto anual para la colocación de LETES hasta un cierto monto, se habilitaron conexiones con la Comisión Nacional de Valores y la Bolsa de Valores, para colocar en el mercado de capitales las LETES, suscriptas por inversionistas<sup>323</sup>.

«Un día clave fue la primera colocación de LETES mediante mecanismos electrónicos (...) Recuerdo estar todos delante de una computadora en la Tesorería, con un enlace a la Bolsa y a la Comisión Nacional de Valores, viendo cuantas ofertas de suscripción habíamos obtenido a la tasa de corte de interés anual que habíamos establecido. (...) Esa fue una de las *pruebas* más importantes que tuvimos». (Entrevista a Jorge Domper)

La implantación de la Cuenta Única del Tesoro corrió en paralelo con otros desarrollo del SIDIF informático: el control de la precepción de recursos a través de la conciliación bancaria, la simplificación de los formularios del SIDIF central, la interacción electrónica diaria con los sistemas instalados en los servicios administrativos financieros de las entidades de la administración pública con el registro diario de todas las etapas del gasto: compromiso, devengado, y pago, comunicación con todos los agentes financieros del Estado (Banco Nación y Bancos privados) para el pago a los beneficiarios. Para la comunicación electrónica en tiempo real entre las entidades de la administración con el SIDIF central comenzó a utilizarse el sistema TRANSAF, por red telefónica y la red del ministerio de economía. Además, comenzó a trabajarse desde 1995 en la implementación de un Centro de Documentación por Imágenes en la Contaduría General de la Nación, permitiendo almacenar imágenes escaneadas de los documentos administrativos de respaldo de cada una de las etapas del gasto.

---

administración nacional para la respectiva emisión de las órdenes de pago mensuales. Posteriormente, sirvió como dispositivo de información y gestión para la formulación y la ejecución del presupuesto de gastos en personal.

<sup>323</sup> Para una descripción de estos desarrollos en el sistema de tesorería entre 1993 y 1997, consultar Domper (1997). Una vez más, el documento contiene de modo típico una serie de gráficos y diagramas de flujo como modo de “aislamiento” e inscripción del sistema para su comprensión por otros expertos.

En la práctica, la evolución del SIDIF informático avanzaba más rápido que la normatización del sistema de contabilidad<sup>324</sup>. La acción conjunta de Frenkel y Zuleta ensamblando el sistema informático con el modelo conceptual de contabilidad integrada determinó que en muchos aspectos la generación de los estados contables previstos en el Programa de Reforma antecedería a la adopción normativa de las nuevas normas de contabilidad por parte del Contador General Alberto Arolfo. Con los nuevos resultados en materia de estados contables y de seguimiento de la ejecución financiera y física de los programas presupuestarios que arrojaba el SIDIF para julio de 1994, se emitió el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley 24.156 (Decreto N° 1361/94) que daba cobertura jurídica reglamentaria a los avances del SIDIF informático<sup>325</sup>. Y recién para principios de 1995, se emitieron los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad para el Sector Público Nacional (Resolución N° 25 de la Secretaría de Hacienda). Y solo para 1996, se adoptó el nuevo Plan de Cuentas y Estados Contables Básicos (Res. N° 473/96 S.H.).

Makón y Martirene, en paralelo siguieron perfeccionando la formulación presupuestaria. Con la sanción de la ley N° 24.354 de 1995 que creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, el presupuesto 1996 comenzó a reflejar un Plan Nacional de Inversión Pública de carácter trianual. Y a partir de la base de datos de indicadores de la ejecución física del presupuesto provistos por el SIDIF central, comenzaron los primeros ejercicios de “evaluación presupuestaria”.

Mientras tanto, en 1995, Frenkel, y el equipo de programadores dirigido por Pilar Montarcé (Lidia Pinto y Marta Vázquez) comenzaron a trabajar en el desarrollo de aplicativos informáticos más actualizados que permitieran que la gestión de la formulación y ejecución del presupuesto, la gestión de la recaudación y pagos vinculada a la CUT, la generación de información trimestral de la ejecución física de los programas presupuestarios y la generación de los estados contables, se generara automáticamente en las jurisdicciones y se transmitiera diariamente al SIDIF central. Fueron los denominados SIDIF Local AC y OD, para la administración central y

---

<sup>324</sup> La producción de modelos conceptuales en la Contaduría General de la Nación fue muy lento. Si se analizan algunos de los documentos producidos en 1993 como López y Suárez (1993) y Colombo (1993) no avanzaban más allá de la ley 24.156 y de definiciones elaboradas por Gutiérrez y Zuleta en el marco del proyecto SAFCO en Bolivia.

<sup>325</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez expresó en distintas ocasiones: “Nunca logré que la Contaduría se apropiara realmente del SIDIF (...) Al final, siempre lo terminan manejando los informáticos (...) y lo he visto no solo en Argentina, sino en muchos otros países de América Latina”. Sin embargo, en las entrevistas con nosotros Gutiérrez, Makón, Arolfo, Domper y Muscia siempre repitieron la misma frase: “Sin Piky, no lo hubiéramos logrado”.

descentralizada respectivamente, que comenzaron a reemplazar progresivamente el CONPRE y otros sistemas ad hoc a partir entre 1995 y 1997 (Frenkel, 1997).

Un nuevo ensamblaje entre modelos conceptuales y un sistema informático se había producido. Un ensamblaje entre las disposiciones de la ley 24.156, los modelos conceptuales desarrollados por Makón y Gutiérrez entre Venezuela y Bolivia, el documento del Programa de Reforma, los decretos y resoluciones reglamentarias, los diagramas de flujo de Zuleta y la tarea de programación informática y de provisión de tecnología de información y comunicación provistos por Frenkel. Esto se expresa claramente en Frenkel (1997: 103-104):

“Ordenando lo realizado a la fecha de acuerdo a las funciones de la Oficina Nacional de Presupuesto, la Contaduría General de la Nación y la Tesorería General de la Nación, el SIDIF, cuyo menú consta de más de 1000 opciones, se compone de los siguientes subsistemas:

Operado por el área de Presupuesto:

- Formulación del Presupuesto
- Programación y reprogramación física y financiera de la ejecución
- Modificaciones presupuestarias
- Evaluación Física de la ejecución

Operado por el área contable:

- Registro de Gastos
- Registro de Recursos
- Conciliación Bancaria Automática
- Emisión de estados presupuestarios
- Emisión de estados contables

Operado por el área de Tesorería:

- Registro diario de recursos que impliquen movimientos de fondos
- Administración de la Cuenta Única del Tesoro, que comprende: programación de caja, asignación de cuotas de pago, criterios de selección automática de órdenes de pago de Tesorería y los SAF.
- Gestión de Pagos (incluye embargos, cesiones, contratos y poderes y retenciones)

A nivel general:

- Consultas e Informes operativos y gerenciales”

Dado este conjunto de transformaciones en los macro y micro procesos del sistema de administración financiera era además necesario encarar el proceso de entrenamiento (o más bien de des-entrenamiento y re-entrenamiento) de los futuros operadores de los “sistemas” en cada una de las jurisdicciones. A partir de julio de 1993 comenzaron las actividades de capacitación del Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda dirigido por Moisés Lichtmajer. Para 1996, el Centro dio información de haber capacitado a unos *2800 funcionarios* en los primeros años de su puesta en marcha.

En paralelo, la Dirección de Administración de la Deuda Pública a cargo de Jorge Amado, comenzó la implementación del SIGADE. En un proceso que llevó entre 1993 y 1996, Amado y su equipo habían logrado registrar toda la información de la deuda del estado con todos los tipos de acreedores, su monto, intereses y vencimientos de capital e intereses. Frenkel desarrolló un módulo de interacción entre el SIGADE y el SIDIF informático. De este modo, el SIGADE pudo comenzar a informar al SIDIF la información para todas las etapas del sistema: formulación de presupuesto de recursos y gastos, cuotas de compromiso, devengado y pago de intereses y registro de ingreso de fondos por nuevos créditos de deuda interna e interna de todo tipo. *De este modo, por primera vez a nivel mundial, un SIGADE se vinculaba a un SIDIF.*

La UNCTAD<sup>326</sup> había *inventado y promovido* la réplica del SIGADE a partir de 1982 como una solución conceptual e informática para los bancos centrales o ministerios de economía o hacienda de los países en vías de desarrollo. Las primeras versiones tuvieron por finalidad que los países que lo incorporaran pudieran mejorar su capacidad de información y gestión de pagos o renegociaciones de deuda contraída con los estados miembros del Club de París<sup>327</sup>. Las sucesivas versiones fueron incorporando la posibilidad de registrar información de deudas contraídas con organismos multilaterales de créditos, con la banca comercial u otro tipo de acreedores. En general, la experiencia previa al caso argentino era que la provisión gratuita del SIGADE se

---

<sup>326</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo es una organización del sistema de Naciones Unidas creada en 1964 con el objetivo de generar recomendaciones a la Organización Mundial de Comercio y el FMI para favorecer el comercio internacional de los países en desarrollo. Uno de sus principales promotores de su creación fue Raúl Prebisch quien por entonces estaba al frente del complejo CEPAL/ILPES. Prebisch fue secretario ejecutivo de la UNCTAD entre 1964 y 1969, cuando retorna a CEPAL.

<sup>327</sup> Se conoce como Club de París a la “organización informal” donde los países acreedores en vías de desarrollo que mantienen deudas “estado-estado” con países desarrollados, renegocian conjuntamente con “todos” sus acreedores sus acreencias y amortizaciones a partir de 1956.

efectuaba a los bancos centrales. Pero, en Argentina por primera vez se la ubicó en uno de los órganos rectores de un sistema de administración financiera.

El SIGADE permite registrar los términos financieros de cada contrato de préstamo o bono en su respectiva moneda, las características del instrumento, las características de los prestamistas, prestatarios, garantes y beneficiarios, las transacciones corrientes e históricas y los datos sobre tasas de interés y tipos de cambio. En consecuencia, permite un seguimiento de la deuda de corto, mediano y largo plazo y las donaciones externas. El SIGADE puede arrojar salidas de información sobre las proyecciones de cada contrato, los desembolsos futuros del servicio de la deuda y el estado cuenta de la deuda en cualquier momento (saldo impago, mora, atrasos, desembolsos y servicio de la deuda en cada momento)<sup>328</sup>.

Por lo tanto, puede brindar información para la formulación del presupuesto anual, para informar el pago de servicios para el devengado presupuestario y su pago por tesorería y finalmente informar el estado de la deuda para la cuenta de ahorro/inversión.

Pero, para que el SIGADE pudiera ofrecer la información requerida por Cavallo, para la renegociación de la deuda (virtualmente en default desde 1988 salvo con el FMI y los organismos multilaterales) y la emisión de nuevos bonos de consolidación, y por Gutiérrez, para consolidar el sistema de información financiera<sup>329</sup>, era necesario cargar toda la información de todas las deudas cuyos registros y documentos de respaldo se encontraban diseminados entre el Banco Central y todos los organismos del sector público.

---

<sup>328</sup> Esta breve descripción de las funcionalidades del SIGADE se origina en Amado y Tricárico (1997). En el mismo artículo, pueden consultarse además las características conceptuales e informáticas del SIGADE durante la década del 90 y el módulo de interface con el SIDIF desarrollado por Frenkel y su equipo. Para una descripción de la actual versión del SIGADE Versión 6 de la UNCTAD puede consultarse UNCTAD (2011).

Una característica de Amado y Tricárico (1997) es que ofrece una *introducción histórica de los grandes hitos de la deuda argentina desde el empréstito con la Baring Brothers en 1824, que abreva en la ideología de izquierda nacionalista popular de Amado*. Además, el artículo contiene una descripción detallada del desorden de información existente sobre la deuda pública existente en 1993: parte en el Banco Central, parte en las empresas públicas, aún las residuales privatizadas, los organismos descentralizados, la ausencia de un registro fehaciente de avales otorgados por distintos organismos del estado que habían engrosado la deuda, la recepción de avisos de vencimiento por parte de la secretaría de hacienda sin información fehaciente, la imposibilidad de formular en el presupuesto las provisiones de servicios de deuda, los pagos automáticos realizados por el Banco Central y el Banco Nación sin control de la Tesorería, la falta de injerencia de la secretaría de hacienda en la colocación de títulos y bonos que eran función del banco central, y el hecho que para la renegociación del Plan Brady hubo que recurrir a la información provista por los acreedores.

<sup>329</sup> En la entrevista con nosotros, Amado señaló que las perspectivas de Cavallo y de Gutiérrez en esta cuestión eran distintas. Coincidentemente con lo expresado por Gutiérrez en la entrevista con nosotros, según Amado, Cavallo se reservaba el manejo de la renegociación de la deuda. Y que lo que le interesaba a Gutiérrez era la consolidación de la información financiera. De modo coincidente también, Amado vinculó esta cuestión a la proyección internacional que buscaba Cavallo. Manifestó haberlo acompañado a reuniones realizadas en Washington por el Banco Mundial donde hubo que cambiar de sala porque había más de cuatrocientos asistentes para escuchar a Cavallo sobre la consolidación de la deuda argentina en el marco del Plan de Convertibilidad.

## En palabras de Jorge Amado:

«Me enfrenté al desafío de construir de cero el registro y la administración de la deuda pública. De alguna manera, presupuesto, tesorería y contabilidad ya existían antes del sistema de administración financiera. Pero, no había administración de la deuda. (...)»

Fue una reconstrucción artesanal. (...) Buscábamos los balances de las empresas del estado y los archivos de la deuda en Fabricaciones Militares, Gas del Estado, la ex ENTEL. (...) En la dirección de relaciones con organismos multilaterales, había una funcionaria histórica que tenía archivados todos los contratos originales. Pero, nos daba un expediente por día. Se lo devolvíamos y nos daba otro. (...) Terminamos quedándonos a la noche, entramos a la oficina, abrimos el archivo y en una noche fotocopiamos toda la información que necesitábamos de los contratos con el BID, el Banco Mundial, etc. (...)

No hubo forma de reconstruir los avales. Esperábamos que cayeran. (...) A medida que iban apareciendo teníamos que ver el cambio de la moneda. Si eran pesos ley 18.188, pesos argentinos o australes. No había forma de reconstruirlo. (...) Hicimos una encuesta a todos los organismos para ver si habían otorgado avales. (...) El único registro de avales incompleto estaba en la Contaduría General. Era un libro de contabilidad antiguo donde se registraban manualmente (...).

Hasta los años 1997 y 1998 seguimos registrando deudas por avales o deudores que venían a reclamar su pago. (...) Incluso durante un tiempo me tuve que hacer cargo de la Unidad de Consolidación. (...) Allí vi cuánta corrupción podía haber en esta cuestión. Desde entonces, siempre buscaba que alguien de la dirección me acompañara para tener testigos cuando algún deudor venía a reclamar. (...) En 1997, ya se habían ido Marcos y Ricardo, lo llamé a Roberto Martirene porque un funcionario de la oficina de presupuesto me había enviado un expediente para gestionar un pago que me olía mal, y me vino a ofrecer un 10% de coima. Le dije lo que pasaba y le planteamos un careo a ese funcionario, que no quiso hacerlo y al final fue despedido. (...)

Ricardo me puso todo el equipamiento que requería la carga del SIGADE y contratamos mucho personal (incluso algunos profesionales del Banco Central y del Banco Nación que habían competido conmigo en el concurso del cargo de director) y muchos pasantes. Entre ellos Raúl Rigo y Rogelio Frigerio<sup>330</sup>. (...) Había una *mística de armar el sistema*. (...) *Uno está embebido de esa ideología de darle capacidades al Estado. Más cuando habíamos visto la debilidad, la destrucción del manejo de la deuda*. (...) En enero de 1994, yo les dije a todos que no quería que se tomaran vacaciones. En dos meses cargamos toda la información que habíamos conseguido cuando suponíamos que íbamos a usar seis meses. (...). Además el equipo de gente joven se entusiasmaba. Cavallo pedía información a través de Gutiérrez. Se la dábamos. Cavallo, nos mandaba a decir que tal o cual información la quería antes o después. Luego, le enviábamos por fax al equipo de la UNCTAD en Ginebra el pedido de

---

<sup>330</sup> Rogelio Frigerio es nieto de Rogelio Frigerio el dirigente desarrollista que influyó ideológicamente en Ricardo Gutiérrez. Economista que se especializó en economía y finanzas provinciales, al momento de la escritura de esta tesis es el Ministro del Interior del presidente Macri.

modificación de la salida de información. Era un grupo pequeño en Ginebra de cinco o seis personas. *Y nos enviaban una nueva versión de acuerdo al pedido de Cavallo.* ¡¡¡Imaginate la *mística* de los jóvenes de mi equipo, frente al *involucramiento de Cavallo en modificar una salida de información y que la UNCTAD respondiera aceptando!!!* (...) *Esa mística nunca más la volví a ver.* (...)

Tuvimos que pedirle al equipo de la UNCTAD que hiciera *cambios en el SIGADE*. Nuestros títulos públicos y condiciones (años de gracia, tasas de interés diferentes a lo largo de los años) no podían ser reflejados por las funcionalidades de SIGADE. *Le pedimos a equipo de Ginebra que adaptaran el sistema a las características de nuestros títulos en el mercado.*» (Entrevista a Jorge Amado)

#### **4.8. El re enrolamiento de actores nacionales e internacionales**

El caso de la UNCTAD y el equipo informático del SIGADE en Ginebra constituye uno de los tantos procesos de re enrolamiento y desplazamiento de actores internacionales y nacionales que provocó la construcción del sistema de administración financiera argentino. No solo el proyecto SIGADE de Ginebra aceptaba modificar cargas y salidas de información del sistema. *A partir de la experiencia argentina, el Banco Mundial, el BID y la USAID comenzaron a promover que la implantación de un sistema integrado de administración e información financiera incorporara al SIGADE de la UNCTAD, y no solamente los bancos centrales.* Pero, además, el Banco Mundial, el BID y otros actores internacionales comenzaron a involucrarse en y promover la difusión del modelo de sistema de administración financiera que se construyó en Argentina.

La progresiva aceptación de la reforma de la administración financiera argentina por parte del Banco Mundial no se observa en el reconocimiento de esta experiencia en documentos públicos<sup>331</sup>. Pero, puede rastrearse en los documentos de evaluación y formulación de los programas de apoyo a la reforma administrativa a la Argentina. En el informe de evaluación final del Préstamo 2712-AR de asistencia técnica a la gestión del sector público argentino, que había comenzado a ejecutarse en 1986 durante la presidencia de Alfonsín y que culminó en diciembre de 1991, con el presidente Menem y Cavallo como ministro, se destaca que en los primeros meses de 1991, parte de los fondos del préstamo se utilizaron para *apoyar la redacción del proyecto de ley de administración financiera* (World Bank, 1993: 13). Es decir, el contrato de Ricardo Gutiérrez con el cual Cavallo contrató al principio a Gutiérrez y durante cuyo transcurso

<sup>331</sup> En la entrevista con nosotros, ante la pregunta de por qué creía que el Banco Mundial no señala de modo relevante a la reforma de la administración financiera argentina en documentos públicos, Gutiérrez respondió: *“Nunca nos llevamos bien con el Banco Mundial. Mejor nos llevábamos con el BID y con el PNUD (...) Le dimos muy poco espacio al Banco Mundial, al BID y al FMI”*.



se redactó el proyecto de ley. Como el documento de evaluación es de 1993, ya se destaca que recién pareciera que se están logrando frutos en relación a construir un sistema integrado de información financiera entre presupuesto, tesorería y contabilidad.

Sin embargo, en mayo de 1991, cuando se estaba negociando un nuevo contrato de préstamo de asistencia técnica a la gestión del sector público, *el memorándum y recomendaciones de los técnicos del Banco Mundial en Argentina y suscripto por el presidente del banco, fue incluir un componente de apoyo a la reforma de la administración financiera*. En el mismo, se hace alusión al compromiso del gobierno argentino por adoptar la ley de administración financiera pero también de avanzar en un sistema integrado de información financiera (World Bank, 1991: 20-22). Este memorándum daría lugar al préstamo 3362-AR de asistencia técnica con el componente de la reforma de administración financiera.

Unos años después, en 1998, el informe de evaluación del préstamo 3362-AR (World Bank, 1998) muestra las siguientes *notas de reconocimiento sobre los comportamientos desplegados en construcción del sistema por parte de los técnicos del Banco Mundial*:

“29. (...) El Programa de Reforma de la Administración Financiera otorgó *total autoridad* financiera y presupuestaria al Secretario de Hacienda, dentro del Ministerio de Economía. El ministro designó a uno de sus *más estrechos colaboradores para desempeñarse al mismo tiempo como Secretario de Hacienda y coordinador ejecutivo de la unidad ejecutoria del préstamo de asistencia técnica a la gestión del sector público argentino*. Esto fue una clave para la implementación exitosa del Programa de Reforma de la Administración Financiera y el SIDIF, en tanto *combinó un amplio apoyo político con un fuerte liderazgo. La estrategia adoptada fue reformar desde adentro la Secretaría de Hacienda, con el concepto general del SIDIF siendo desarrollado en el organismo con el staff permanente con apoyo de consultores*.

30. Aunque generalmente subestimado, las estrategias no técnicas de introducir la reforma en las agencias claves de la administración pública nacional *fue tan importante como el desarrollo de la resonante solución técnica para el SIDIF. Funcionarios claves de las unidades de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público fueron involucrados tempranamente, lo cual demostró ser un factor crítico en desarrollar un sentido de apropiación de las reformas entre los principales usuarios*. (...) Un componente de entrenamiento agresivamente implementado *diseminó la reforma de la administración financiera reorientando a 2.800 profesionales en las administraciones nacional y provinciales y en universidades en el SIDIF y en los nuevos procedimientos de de presupuesto, tesorería y contabilidad*. Finalmente, *reuniones regulares y retiros entre el ministro de economía, el*

secretario de hacienda y los principales directivos de la administración pública nacional donde los *objetivos últimos de la reforma eran continuamente enfatizados (informalmente llamados “retiros espirituales” por los administradores)* fueron un *factor crítico en la construcción y sostuvo el impulso (momentum) para el cambio* que caracterizó los tempranos años de la administración Menem.” (World Bank, 1998: 9-10)

World Bank (1998:10) destaca además entre otros aspectos técnicos, *el envío en tiempo y forma al Congreso el proyecto de ley de presupuesto*, el cierre de 5.000 cuentas bancarias del sector público, la *consolidación de la Cuenta Única del Tesoro*, y la *adaptación e implementación del SIGADE*. Y evalúa que la implementación del SIDIF *revolucionó* la asignación y el control del gasto público en el gobierno nacional al brindar un único sistema que interrelacionó las anteriormente disociadas funciones de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público.

Para 1994, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pasó a constituirse en una segunda fuente de financiamiento, reemplazando progresivamente al Banco Mundial en el apoyo financiero a la reforma de la administración financiera en Argentina. Se realizó a través de la operación de préstamo 826/OC-AR, denominado “Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional” (BID, 1994). A partir de entonces, y al igual que el Banco Mundial, *el BID comenzó a promover reformas de la administración financiera siguiendo el modelo experimentado en Bolivia y luego construido de modo integral en Argentina y a elaborar documentos de seguimiento de la implantación de “sistemas integrados de administración financiera”*. Un modelo basado en la *integración de los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, desarrollo de “sistemas integrados de información financiera (SIDIF o similares) con la incorporación del SIGADE provisto por la UNCTAD*<sup>332</sup>.

Mientras tanto, en 1992 Jim Wesberry había dado por concluido el Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe financiado por la USAID. Se presenta un informe final, Price Waterhouse (1992-b), donde se detallan las acciones del proyecto entre 1988 y 1992. En el documento se destacan las conferencias sobre anticorrupción y “accountability” promovidas y las acciones de asistencia técnica en administración financiera y control

---

<sup>332</sup> Un buen ejemplo de este enrolamiento del BID en la promoción de los sistemas integrados de administración financiera a partir de la experiencia boliviana y argentina y sus réplicas posteriores en diversos países latinoamericanos es McCormack Asselin (1999).

desarrolladas en Ecuador, Perú, Colombia, Panamá, Costa Rica, Honduras, Venezuela, Puerto Rico, Haití, República Dominicana, Paraguay y Nicaragua. En particular, las conferencias sobre mejoramiento de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. En el documento, se señala la importancia de la experiencia de implementación de la ley SAFCO en Bolivia. Y, *se destaca la reciente sanción de la ley de administración financiera argentina, pero sin atribuir al Proyecto ninguna influencia*, especificando el financiamiento que la reforma argentina estaba teniendo del Banco Mundial.

En 1993, Wesberry logró un nuevo financiamiento de la USAID para promover un segundo Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe, pero ahora a través de la consultora Casals & Associates. El proyecto se proponía seguir promoviendo las reformas de la administración financiera, auspiciar encuentros regionales en distintos países de América Latina, y sistematizar y realizar un seguimiento de estas reformas. Pero, en particular, se focalizó en *promover acciones anticorrupción con las contralorías latinoamericanas y trabajar con otras organizaciones públicas y de la sociedad civil, involucradas en el combate a la corrupción*<sup>333</sup>. Comenzó a editar un boletín trimestral denominado “Responsabilidad”.

En el marco de este segundo Proyecto, Wesberry organizó una nueva Conferencia Internacional de Nuevos Acontecimientos en la Administración Financiera Gubernamental en Miami<sup>334</sup> en los primeros días de abril de 1994 a la cual invitó a Alberto Arolfo. Arolfo expuso sobre la reforma argentina (Arolfo, 1994) que fue publicado en el boletín, en el cual, a pesar de las diferencias personales que había tenido con Arolfo en Ecuador a fines de los años 70, lo calificaba de *viejo amigo*.

Pocos días después, Wesberry asistió al Seminario Regional sobre Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional realizado en Quito también en abril de 1994 y que impulsó Marcos Makón por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Hacienda y la ASIP. En ese seminario, todo el equipo argentino expuso sobre la experiencia en marcha: Makón, Arolfo, Domper, Frenkel, Abad y Lichtmajer. Dos meses después, en junio de 1994, *Jim Wesberry*

---

<sup>333</sup> Por ejemplo, en Argentina con la organización Poder Ciudadano. Para una investigación sobre Poder Ciudadano, ver Pereyra (2013). En la entrevista con nosotros, Ricardo Gutiérrez afirmó que recién a partir de ese momento comenzó a tener relación con Wesberry. Y señaló: “Cuando daba conferencias sobre administración financiera y anticorrupción parecía un *predicador*. Sus discursos eran como los de un *predicador*...”.

<sup>334</sup> Según Ricardo Gutiérrez, en la entrevista con nosotros, la localización en Miami de estas conferencias se debía a que Wesberry se había asociado a la consultora Casals vinculada con emigrados cubanos anticastristas.

sostuvo en una reunión del grupo consultivo del Proyecto, que creía que la reforma argentina se convertiría en “el modelo de los futuros proyectos de reforma de los sistemas de administración financiera” (Casals & Associates, INC. 1994-95: 110)<sup>335</sup>. En años posteriores, Wesberry siguió invitando a Gutiérrez y a Makón a estas conferencias y llegó a otorgarle a Gutiérrez una *menção de honor* por la reforma realizada en la Argentina.

El Seminario de Quito es también un indicador de la creciente influencia de Makón en la ASAP argentina y la ASIP. Ya para 1991, Makón se había convertido en el *presidente* de ASAP<sup>336</sup>. La ASAP pasó a difundir y promover el programa de reforma de la administración financiera<sup>337</sup>. Además, se involucró en el proceso de formación de nuevos profesionales especializados en administración financiera. La reforma de los sistemas integrados de administración financiera pasó a constituirse en el núcleo de sus cursos y seminarios. Y a partir de 1995 celebró un *convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires para dictar una carrera de posgrado, la Especialización en Administración Financiera del Sector Público*, cuyo director pasó a ser Alfredo Lepera.

Simultáneamente, la ASIP también pasó a realizar actividades vinculadas con la reforma argentina. En 1991, Martirene pasó a ser el presidente de ASIP. Desde entonces, sin perjuicio del carácter internacional de su comisión directiva, las principales posiciones directivas y gerenciales de ASIP, fueron ocupadas por expertos argentinos en presupuesto y administración financiera. La difusión de los sistemas de administración financiera, marcos legales y SIDIF informáticos o similares en distintos países latinoamericanos se ha convertido en el eje de la actuación de la ASIP.

A partir de 1995, comenzó a dictarse entre el Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda y la ASIP, el Curso Interamericano de Administración Financiera y Control del Sector Público, destinado a *funcionarios de toda América Latina*. Entre 1995 y 1997, más de 100 funcionarios argentinos y latinoamericanos se

---

<sup>335</sup> Casals & Associates, INC. (1994-95) son dos informes a la USAID sobre las actividades realizadas entre abril de 1994 y fines de 1995. Para los fines que aquí importan, los documentos indican que para Wesberry la reforma argentina se había constituido en el modelo a seguir y demuestran su reconocimiento a los responsables de la reforma argentina. Especialmente por contener en su totalidad el programa del seminario de Quito y por la inclusión del Boletín Responsabilidad N° 2 con parte de la ponencia de Alberto Arolfo.

<sup>336</sup> A partir de entonces, Marcos Makón se convirtió en el principal directivo de ASAP hasta el presente, ejerciera o no la presidencia de la institución. En la entrevista con nosotros, Gutiérrez señaló: “A Marcos le interesa y al gusta mucho involucrarse en la ASAP y la ASIP. Ese es una cosa que es de él y la maneja muy bien. A mí no me interesa tanto.”

<sup>337</sup> Un signo de este realineamiento es la Revista N° 21 de octubre de 1992 donde se reproduce totalmente Secretaría de Hacienda (1992) y se publica un artículo de Alfredo Lepera sobre el Proyecto de Ley de Administración Financiera.

habían formado en el modelo argentino de reforma de la administración financiera por el Curso entre ASIP y el Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda. De ese total 47 *eran de América Latina*<sup>338</sup>. Todos los directores nacionales y otros funcionarios responsables de los organismos rectores comenzaron a dictar clases en el curso. Una parte de los materiales de formación de instructores fueron preparados por Alberto Arolfo y la experta boliviana Carmen Zuleta.

En 1995, por gestiones de Makón y Gutiérrez, le fueron cedidos a la ASAP y la ASIP un piso en un edificio del centro de la ciudad de Buenos Aires, que anteriormente era ocupado por oficinas de Gas del Estado<sup>339</sup>. Desde entonces la ASAP y la ASIP, comparten dichas instalaciones, sus centros de documentación y las aulas para la realización de cursos y seminarios. La ASIP había trasladado su sede a Buenos Aires en 1986. Sus estatutos de 1973 preveían la rotación de la sede. Sin embargo, en 1995 los estatutos determinaron que la *sede permanente* fuera la ciudad de Buenos Aires.

#### **4.9. La consolidación del sistema de administración financiera argentino en 1996**

Carlos Menem fue reelecto presidente de Argentina en mayo de 1995. A partir de agosto de ese año, el ministro Cavallo comenzó a hacer públicas un conjunto de controversias vinculadas a la existencia de la persistencia de una “corrupción organizada” en el gobierno nacional. Luego de un año de altísima tensión entre Cavallo y su equipo y los ministros que lo apoyaban con el presidente y el resto del gabinete nacional, Cavallo es reemplazado por decisión de Menem, quien designa como ministro de economía al presidente del Banco Central, Roque Fernández, economista de orientación fuertemente neoliberal<sup>340</sup>. Todo el equipo de Cavallo presentó su renuncia, incluidos Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón.

Los propios responsables de la construcción del sistema de administración financiera de la Argentina comparten dos percepciones/incógnitas en común. En general, *todos sostienen que tenían escasas dudas acerca de que el “sistema” iba a*

---

<sup>338</sup> Estos datos han sido provistos por la directora en 2017 del Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda, Lic. Gabriela Candal. Hasta 2017 se han realizado un total de 45 Cursos por los que han pasado 1620 participantes, de cuales 218 han sido funcionarios extranjeros.

<sup>339</sup> Esta cesión de instalaciones, significó un fortalecimiento de las capacidades institucionales de ambas instituciones. Sobre esta cesión no hubo controversias. Sin embargo, cuando Makón fue elegido presidente de ASAP se generó una controversia pública. Desde los años 80, los funcionarios de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda que integraban la ASAP, habían logrado que el presupuesto nacional siempre incluyera una pequeña partida presupuestaria con un subsidio para el funcionamiento de la institución. Sin embargo, cuando Makón ocupó la presidencia se generó una controversia mediática por esta cuestión. Gutiérrez decidió que dicha partida desapareciera del presupuesto de la Secretaría. Desde entonces, la ASAP se autofinancia por los cursos, seminarios, posgrados, asistencias técnicas realizadas y cuotas sociales pagadas por sus socios.

<sup>340</sup> Para la propia “justificación” de Cavallo sobre estas controversias, ver Cavallo (1997), en particular el capítulo “Corrupción Organizada”. Sobre cómo esta situación se enlazaba con la actividad de los expertos anticorrupción ver Pereyra (2013: 199-231).

*sobrevivir a esta traumática salida del secretario de hacienda y el subsecretario de presupuesto. Sin embargo, en general, tanto Gutiérrez y Makón como todo el equipo de directores de los organismos rectores que habían construido el “sistema” suelen mostrarse a sí mismos carentes de una explicación de la forma en que el “sistema” había adquirido esta capacidad de sobrevivencia. Tampoco, han logrado identificar y sistematizar auto reflexivamente todas las características de la construcción social que tuvo el sistema de administración financiera en el período 1991-1996, salvo el apoyo recibido por Cavallo:*

«Yo tuve suerte. ¿Te imaginás? Uno se pasó durante años estudiando estos temas, trabajando en estas cosas como consultor en el extranjero y enseñando lo que había que hacer... Luego, viene Cavallo y nos dice: «Hagan lo que quieran». Una oportunidad como esa se da una sola vez en la vida. Seguramente había gente mucho más capaz e inteligente que yo, que entendía de esto. Yo solo tuve suerte.» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

Aquí, intentaremos ofrecer una interpretación sociológica de esta “consolidación”. Hughes (1987) sostiene que los “grandes sistemas tecnológicos”, para llegar a su “consolidación”, atraviesan en su evolución por una serie de fases típicas. Fases analíticas heurísticas, construidas para la investigación historiográfica o sociológica de la tecnología (*en este caso, la de una tecnología administrativa*). Estas fases analíticas que, obviamente, pueden superponerse en las situaciones de cada caso a lo largo de un período analizado, deben ser puestas a prueba como recurso heurístico en cada investigación. En el caso de la construcción del sistema de administración financiera argentino, estas características identificadas por Hughes, encuentran una importante referencia empírica.

Desde esta perspectiva, pueden considerarse al SIDIF según Gutiérrez concebido en 1983, como un modelo conceptual de un “sistema de cuentas integrado”, y al “presupuesto por programas” según Makón de 1979, ambos en Venezuela, como una la etapa histórica de una “invención” en el primer caso y de un “desarrollo”, a partir de la adaptación del modelo del ILPES, en el segundo caso. La integración entre ambos “artefactos” en la experiencia de Bolivia con el proyecto SAFCO y el perfeccionamiento de la conceptualización del SIDIF entre Gutiérrez, Zuleta y colaboradores, no solo perfeccionaron la “invención” sino que se desempeñaron en un “experimento/laboratorio de campo”. En particular, *por su asociación con el primer y escasamente desarrollado SIIF informático.*

La reforma argentina puede entenderse, en cambio, como una fase de pasaje del “desarrollo” a la “innovación” (Hughes, 1987: 62) de un “gran sistema tecnológico”. En esta fase, el sistema de administración financiera y su SIDIF conceptual/informático, implicó todo un conjunto de “desarrollos parciales” de cada uno de los subsistemas: el perfeccionamiento del sistema de formulación y ejecución presupuestaria por Makón y Martirene; el desarrollo de todos los componentes del sistema de tesorería y la cuenta única del tesoro por Domper y Muscia; el SIGADE adaptado por Amado y su equipo; el sistema de contabilidad, el plan de cuentas y las normas de contabilidad gubernamental por Arolfo y su equipo; y la invención del SIDIF central y sus sistemas aplicativos para todas las jurisdicciones por Frenkel, Mortarcé, Kurlat, Pinto, Vázquez y el resto de los expertos informáticos, en sus sucesivas re adaptaciones. Un conjunto de problemas y subproyectos resueltos por cada uno de estos directores de los organismos rectores y consultores, que los convirtieron no solo en expertos en aspectos parciales de un sistema tecnológico. Como tales, se convirtieron en ingenieros/sociólogos, tal como señala Callon (1987: 95). Porque desarrollaron “artefactos” técnicos modificando al mismo tiempo comportamientos sociales. No solo en la secretaría de hacienda, sino también en todas las jurisdicciones de la administración central y descentralizada.

El SIDIF informático desarrollado por Frenkel, a pesar de la correcta afirmación de Gutiérrez de que no fue más que una expresión informática de un modelo conceptual de un sistema integrado de cuentas, debe ser entendido como un factor de alto peso interviniente para el crecimiento del sistema. Las “visualizaciones de pantalla” como “artefactos” desarrollados por Frenkel y su equipo, permitieron “ver” el sistema en funcionamiento para múltiples funcionarios. Tanto, aquellos que se desempeñaban en los órganos rectores de la secretaría de hacienda, como centenares de agentes de los servicios administrativo- financieros de todas las jurisdicciones de la administración central y descentralizada, pasaron a “ver” y operar “el SIDIF”. Y todos fueron des-entrenados y re-entrenados en el Centro de Capacitación y Estudios dirigido por Lichtmajer.

En esta fase de desarrollo del sistema, también Makón y Gutiérrez incorporaron a esta construcción un conjunto de factores de la situación (Hughes, 1987: 66). En primer lugar, las características políticas de la circunstancia histórica: la naturaleza que tuvo el gobierno de Menem y su democracia delegativa (O'Donnell, 1994), el alineamiento del partido justicialista con el proceso de reformas y el poder acumulado

por Cavallo fueron aprovechadas por ambos. Además, las características de la política económica del momento (la política de reforma económica y del estado, el plan de convertibilidad de Cavallo y todos sus efectos fiscales y macroeconómicos, la política monetaria, la orientación al equilibrio de ingresos y gastos primarios) sirvieron de factores para “justificar” la implantación del sistema de administración financiera. Finalmente, el régimen constitucional y legal argentino permitió la adopción de la ley de administración financiera, casi tal como la formuló Gutiérrez en el proyecto enviado al Congreso en abril de 1991.

Pero, además, en el esfuerzo por hacer crecer el tamaño del “sistema” se produjeron un conjunto de movimientos realizados por Gutiérrez y Makón que les permitieron poner bajo su control el comportamiento de actores y “actantes” que actuaban en torno al sistema. Por cierto, las afirmaciones de Gutiérrez y Makón sobre el “apoyo” recibido de Cavallo y de Menem no carecen de sentido y peso. Pero, así también, debe ser interpretado el alineamiento de las comisiones de presupuesto y hacienda de la cámara de diputados y la cámara de senadores.

Del mismo modo debe comprenderse la incorporación del SIGADE y su adaptación al “sistema” y su “enlace” al SIDIF. Este movimiento implicó pasar a controlar un “artefacto” ya desarrollado por la UNCTAD, que fue adaptado para el caso y que luego se transformaría un modelo de vinculación para su implementación en otros países. Y redefinió el papel del Banco Central argentino en los pagos de la deuda externa. Además, la Cuenta Única del Tesoro otorgó un rol distinto al Banco de la Nación. Y, los pagos de haberes por distintos bancos privados también los convertía en parte del crecimiento del “sistema”. En este crecimiento, el apoyo financiero del Banco Mundial y del BID, y la posterior “apropiación” que ambos bancos hicieron del “sistema argentino” como un modelo a desplegar en otros países de la región, significó la posibilidad de “incorporar” estas fuentes de financiamiento para su desarrollo, sin que estos organismos cuestionaran el modelo conceptual y los “artefactos” desarrollados por los equipos de la secretaría de hacienda. La labor de Makón al frente de ASAP, el papel y el espacio de actividad que se le habilitó a la ASIP y su involucramiento en las acciones de difusión de la reforma o en las acciones de capacitación nacionales e internacionales, incluso con facultades de ciencias económicas del tradicional sistema universitario argentino, también implicaron incorporar organizaciones no gubernamentales y académicas al “sistema”. A partir de entonces, el sistema de



administración financiera argentino pasó a contar con organizaciones que operaban para su legitimación en publicaciones o para la reproducción de profesionales formados en una nueva doctrina, legislación y procedimientos de gestión de las finanzas públicas. Para cuando, Wesberry, en el marco de su proyecto II de promoción de los sistemas de información financiera y de políticas de anticorrupción en América Latina con apoyo de la USAID, sostuvo que la reforma argentina pasaba a ser un “modelo”, estos desarrollos “internos” y el control de factores “externos” daban a la reforma argentina un carácter de “innovación” (Hughes, 1987: 66). Un “gran sistema tecnológico” que funcionaba y podía ser un “modelo” transferido y adoptado por otros estados o por niveles sub nacionales de gobierno.

Por cierto, el sistema de administración financiera argentino tenía un “estilo” (Hughes, 1987: 68), derivado del marco constitucional, legal y político argentino y de los antecedentes organizativos del sector público nacional con la antigua ley de contabilidad. De esta ley y de sus procedimientos se tomaron muchos componentes. Pero, su reforma, en particular la del sistema de control y la creación de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación, no tuvo obstáculos constitucionales para su sanción legislativa.

Por otra parte, este “estilo” se derivaba de las características de cantidad y formación de la dotación de recursos humanos administrativos con que la administración argentina contaba. Y además, de la existencia de profesionales en informática originados en la inversión que en desarrollo de recursos humanos en ciencias de la computación había realizado Argentina desde la facultad de ciencias exactas de la Universidad de Buenos Aires desde los años 60.

Tal como señala correctamente Hughes (1987: 68), este “estilo” no siempre puede ser transferido a otras situaciones locales o nacionales, dadas las características legales, políticas y de otras dimensiones que las caracterizan. Sin embargo, tempranamente esta transferencia a otros países comenzó. Esto denotaba *la innovación y el tamaño y crecimiento que para otros mostraba el caso argentino*. No solo a través de ASIP o los seminarios y congresos de Wesberry comenzó a difundirse la reforma argentina. Zuleta y Frenkel y su empresa consultora comenzaron un proyecto de implantación del SIDIF argentino en Bolivia, que por otra parte ya había experimentado una fase de su reforma por parte de la misma red experta y de consultoría. Dada la

antigua relación de Makón con Nicaragua, el SIDIF informático argentino fue donado al gobierno nicaragüense. Y ello, con apoyo de la banca multilateral y la cooperación internacional.

Según Hughes (1987: 76), si este proceso de “transferencia” a otras situaciones comienza es un indicador crucial de que un “gran sistema tecnológico” ha adquirido un alto “momentum”. Es decir, un *alto crecimiento asociado a una trayectoria, una direccionalidad y una fuerza que lo impulsa*. Efectivamente, ese crecimiento se denotaba en la creciente incorporación de todas las jurisdicciones del sector público nacional al sistema. Por ejemplo, se había logrado para 1996, que todas las empresas públicas del estado argentino informaran sus balances de acuerdo con las normas de la Contaduría General y se integraran a la cuenta general del ejercicio, conjuntamente con el balance de la administración nacional, el estado de la tesorería y el estado de la deuda provisto por el SIGADE. Incluso, como veremos, a pesar de las resistencias del Banco Mundial y del BID, que querían cuentas separadas para los programas con financiamiento externo, el equipo de sistemas informáticos de la secretaría de hacienda propuso desarrollar el sistema UEPEX (Unidades Ejecutoras de Programas con Financiamiento Externo) bajo el modelo conceptual del SIDIF. De este modo, se propuso integrar estos programas a la información de la formulación y ejecución presupuestaria y a la contabilidad general. Ambos bancos terminaron aceptando este desarrollo y su incorporación a la gestión de programas con financiamiento externo y pasaron a promover el sistema UEPEX en otros países de América Latina.

*Cuando se da este nivel de tamaño y crecimiento, esta incorporación de organizaciones externas y una trayectoria y un impulso de tales características, un “gran sistema tecnológico” puede tener persistencia, a pesar de los cambios en su “entorno”.* La salida de Cavallo y un equipo neoliberal dirigido por el nuevo ministro Roque Fernández no afectó el funcionamiento del sistema. Para el nuevo equipo económico, el “sistema” funcionaba en “automático” y no requería “intervención”. Además, había dado pruebas de que era posible con el mismo “ajustar” la ejecución presupuestaria frente a las sucesivas crisis derivadas de la crisis mexicana de 1994 o del sudeste asiático en 1998, que afectaron el financiamiento otorgado a la Argentina y su balance comercial y de pagos, fuertemente condicionado por la rigidez de política de la convertibilidad, que continuó luego de la salida de Cavallo. La gestión de Roque Fernández y de sus secretarios de hacienda y subsecretarios de presupuesto no

impulsaron con la misma fuerza la solución de los problemas técnicos que el “sistema” tenía. Se hicieron, como veremos, a partir de entonces solo “desarrollos” incrementales. Pero, el “sistema” que siguió funcionando tal como lo había dejado Gutiérrez y Makón.

Además, se había formado una “comunidad de práctica” (Hughes, 1987: 77) que operaba un sistema en funcionamiento y que formaba parte del mismo. Especialmente, los directores de los organismos rectores, los funcionarios de la secretaría de hacienda y los agentes de las jurisdicciones. Una comunidad de práctica renovada y re entrenada permanentemente en el Centro de Capacitación de la secretaría, en la ASAP, en el curso interamericano con la ASIP, los posgrados de las facultades de ciencias económicas, y formada también por los propios expertos y funcionarios del BID y del Banco Mundial que pasaron a promover la reforma argentina. En términos de Callon (1987: 103) se había *ensamblado un actor-red, entre actores humanos y, especialmente, de “actantes cuasi humanos”, productos técnicos: el SIDIF, el SIGADE, los sistemas locales de información financiera, los manuales conceptuales e informáticos de los sistemas, la ley de administración financiera y sus reglamentos jurídicos y técnicos.*

*En una fase de estabilización de los “grandes sistemas tecnológicos”, múltiples actores “internos” del “sistema” siguen buscando incrementar su capacidad y hacer frente a los problemas, desafíos y controversias.* Pero, las respuestas a los nuevos problemas adquieren un carácter *incremental y conservador*, si se los compara con la fase inicial. Ya no aparecen *“innovaciones radicales”*. Pero, estos “desarrollos incrementales” son los que le permiten no ser reemplazados o desafiados por otros sistemas. Además, en la fase de estabilización, otros actores “externos” (en este caso, organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales, banca multilateral, universidades, banca privada asociada al pago de salarios) pasaron a promover los “valores” y el “lenguaje” del “sistema”. Y este comportamiento de los actores “internos” y “externos” al sistema de administración financiero argentino es el que le permitió seguir funcionando como tal (Hughes, 1987: 79).

En términos, de Hughes (1987: 79) el sistema de administración financiera ya aparecía como “consolidado” y como “autónomo” para múltiples actores. Un “sistema” poco influenciable por los factores del “entorno”. O, como sostiene Latour (2007) una “caja negra” ensamblada. Un ensamblaje de comportamiento, de actores humanos y actantes cuasi humanos, artefactos técnicos producidos por los expertos, sistemas

informáticos y por asociaciones, en la que se había reconstruido las finanzas públicas argentinas, el modo de proyectar y ejecutar los programas públicos y el comportamiento de múltiples actores. Difícil de abrir y des-ensamblar. Una “sidificación” de la gestión pública y la decisión política.

## CAPITULO V

### LA ESTABILIZACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA: CONTROVERSIAS, PRUEBAS DE FUERZA Y LA “SIDIFICACIÓN” DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA

«Luego, de la *impronta de los fundadores*, hay una *impronta de mejora continua de la reforma, atrás de la cual hay personas que le dan una vida al “sistema”*»  
(Entrevista a Jorge Domper)

#### 5.1. Estabilización e incrementalismo en el sistema de administración financiera argentino: la acción de los directivos de los organismos rectores

A pesar de la renuncia de Gutiérrez y Makón a la Secretaría de Hacienda en julio de 1996, la mayoría de los “constructores” del sistema de administración financiera tenían el convencimiento de que el “sistema” estaba consolidado:

«Yo tengo una convicción... que cuando impulsas un programa de reforma, tenés que identificar el *punto de la gestión en que sea más costoso volver para atrás que seguir adelante... un punto de no retorno...* y eso es lo que habíamos logrado: un punto de no retorno con la *ley* y el *sistema informático*.» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

«No se vivió zozobra. Había mucho camino andado. Ricardo y Marcos pudieron *armar una red muy personalizada* (...) y *dejaron instalados elementos que a ellos les daban la seguridad de que esto no se iba a caer*. Y lo lograron. (...) No fue traumática la salida de Marcos y Ricardo.» (Entrevista a Jorge Domper)

«Pensé en que, con todo lo que se había logrado, no iba a haber ningún cambio (...) *estaba todo muy consolidado* (...) *se habían resuelto muchos problemas que se arrastraban de mucho tiempo en la secretaría de hacienda* (...) y además ahora se contaba con *información en tiempo real* que antes no se tenía (...).» (Entrevista a Alberto Arolfo)

«La palabras que yo usaba en ese momento era: «Esto no tiene vuelta atrás». (...) El sistema de cuentas integrado no tenía vuelta atrás (...) *Teníamos un sistema muy amplio, con socios estratégicos, como satélites* (...) *como el sistema bancario*.» (Entrevista a Horacio Muscia)

«De alguna manera, el hecho de que el ministro que reemplazó a Cavallo fuera Roque Fernández, *garantizaba la continuidad*. Yo lo conocía<sup>341</sup>, y nosotros nos quedamos *tranquilos*. (...) Pero, nunca

---

<sup>341</sup> Roque Fernández es un economista de reconocida formación neoliberal. Luego de doctorarse en la Universidad de Córdoba, obtuvo otro doctorado en la Universidad de Chicago. Ha tenido una activa participación en el Centro de Estudios Macroeconómicos

más volvimos a sentir la *presión* de Ricardo y Marcos para mejorar el sistema.» (Entrevista a Jorge Amado)

Sin perjuicio de estas convicciones percibidas por Gutiérrez y los distintos responsables de los “subsistemas” de los organismos rectores, puede interpretarse que la fase de *estabilización* del sistema de administración e información financiera argentino iniciada a partir de 1996 está asociada al reemplazo del modo de *cambio radical* iniciado en 1991 por una modalidad de *cambios, ajustes y novedades incrementales*<sup>342</sup>. A partir de 1996, los responsables de conducir la subsecretaría de presupuesto y, especialmente, *los directores de los “organismos rectores”*, se dedicaron a *conservar* el funcionamiento del sistema, introduciendo actualizaciones *progresivas pero no radicales*. Esa tendencia se inició cuando el nuevo subsecretario de presupuesto, Guillermo Lesniewier<sup>343</sup> le solicitó a Marcos Makón que permaneciera en el equipo como responsable del programa de asistencia técnica financiado por el Proyecto BID 826/OC-AR, para continuar con el proceso de reforma de la administración financiera. Sin embargo, Makón renunció a la posición en 1997 al percibir que no lograba sostener su influencia por mantener un ritmo acelerado en los cambios que consideraban debían efectuarse en el sistema<sup>344</sup>. Pero, Makón le recomendó a Lesniewier que fuera Jorge Domper el responsable del programa de reforma, para lo cual dejó durante dos años el cargo de Tesorero General. En términos de Hughes (1987), los “*ingenieros-asociados*” de la construcción del “sistema” en el período 1991-96 pasaron a hacerse cargo de que el “sistema” siguiera funcionando y de hacerle los ajustes necesarios. Especialmente, Roberto Martirene en la Oficina Nacional de Presupuesto y Jorge Domper al frente del

---

de Argentina (CEMA) desde su fundación en 1978 hasta el momento de la escritura de esta tesis. El CEMA tuvo una importante influencia durante el gobierno de Menem, especialmente luego de la salida de Cavallo del gobierno. Sin embargo, *durante su juventud, Roque Fernández fue simpatizante del Frente de Izquierda Popular igual que Jorge Amado*.

<sup>342</sup> Aquí estamos siguiendo la diferenciación establecida por Hughes (1987) entre innovaciones radicales e conservadoras. Sin embargo, el debate sobre incrementalismo versus racionalismo sistémico radical innovador tiene una larga tradición en el debate teórico de la ciencia política, el análisis de políticas públicas y las “ciencias de la administración o la organización”. En particular, a partir del debate entre Lindblom (1992-a [1959]) y (1992-b [1979]) y Dror (1992 [1964]), en el que también intervino Etzioni (1992 [1967]). El incrementalismo como estrategia de toma de decisiones no solo implica una concepción sobre la racionalidad limitada de los tomadores de decisión. También ha estado asociado a la teoría democrática pluralista, que plantea la coexistencia de múltiples actores que participan del juego democrático con sus intereses y valores. Por el contrario, el racionalismo radical innovador ha estado asociado a perspectivas elitistas de la democracia y a situaciones tecnoburocráticas total o parcialmente autoritarias.

<sup>343</sup> Guillermo Lesniewier es una economista argentino integrante de los equipos históricos del CEMA y que acompañó la gestión de Roque Fernández tanto en el Banco Central como en el Ministerio de Economía como subsecretario de presupuesto. Terminada la presidencia de Menem volvió al Banco Central como Superintendente de Entidades Financieras y luego como integrante del directorio. Fue desplazado durante la gestión de Néstor Kirchner, en el proceso de renovación de dicho directorio y el desplazamiento de los economistas de tradición neoliberal. Cuando fue subsecretario de presupuesto, se limitó a favorecer los cambios y mejores incrementales del sistema de información financiera y las reglas macro fiscales de administración, en pleno ajuste de las cuentas públicas de fines de los años 90. Salió del Banco Central envuelto en controversias judicializadas, procesado por no haber impedido situaciones de vaciamiento de algunos bancos.

<sup>344</sup> En la entrevista con nosotros, Makón fue el único de los entrevistados que manifestó que el tenía dudas sobre la sobrevivencia de la reforma, y que por eso aceptó hacerse cargo del programa del BID. Sin embargo, nos señaló que rápidamente se dio cuenta que ya no contaba con el mismo poder que había tenido como subsecretario de presupuesto. En una reunión de equipo, al emitir una opinión, Roberto Martirene expresó: “La opinión de Makón no es vinculante”. “En ese momento aprendí, que *nunca te podés quedar en un lugar en una posición de menor jerarquía* que la tuviste. Y renuncié”. Esta situación es un indicador de cómo se habían producido un desplazamiento del poder de los “inventores/construtores” al de los “ingenieros-socios”.

programa de reforma se convirtieron en *garantes* de ese funcionamiento, adaptándose a la poca vocación de las siguientes autoridades políticas por seguir realizando cambios radicales. Y se dedicaron a *realizar ajustes incrementales al “sistema” y a demostrar que este podía responder a las crisis*, que de modo sistemático comenzaron a manifestarse en las finanzas públicas argentinas. Lesniewier solo siguió las iniciativas que le elevaban los responsables de los organismos rectores o dio el apoyo que requería el proyecto financiado por el BID. Al mismo tiempo, el nuevo secretario de hacienda, Pablo Guidotti<sup>345</sup>, a diferencia de Gutiérrez, se desentendió de las cuestiones instrumentales del “sistema”, operando como un virtual viceministro de economía en el seguimiento de las cuestiones macroeconómicas y fiscales. En palabras de Martirene:

“Como comentario general es preciso recordar lo ya expresado acerca del *sesgo marcadamente instrumental que guió la política de los diseñadores de la reforma en la Secretaría de Hacienda*, dejando al área de Programación Económica la formulación y seguimiento de la política fiscal en su dimensión macro. El equipo económico que asumió, en julio de 1996, cambió este enfoque, pasando la Secretaría de Hacienda a liderar la formulación de la política fiscal y *bajando unos escalones la prioridad que tenía la conducción del proceso de reforma de los sistemas e instrumentos, que quedó fundamentalmente en manos del nuevo Subsecretario de Presupuesto, quien de todos modos se ocupó del cumplimiento de los compromisos pendientes.*” (Martirene, 2006:36) (Destacado propio)

Los compromisos de mejora pendientes a los que alude Martirene (2006), eran los establecidos en el programa de reforma financiado en ese momento por el BID<sup>346</sup> dirigido por Domper. A pesar de las dificultades de implementación encontradas<sup>347</sup>, ser un “*ingeniero-asociado*”<sup>348</sup> inicial del sistema de tesorería, y luego responsable clave de las etapas incrementales posteriores de la reforma, constituyó un desempeño que Domper ha asumido con *convicción* hasta el presente. Un desempeño de *constructor*, de

<sup>345</sup> Pablo Guidotti es un economista argentino con doctorado obtenido en la Universidad de Chicago. De reconocido enfoque ortodoxo, es actualmente un reconocido economista profesor de la Universidad Di Tella y miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

<sup>346</sup> A diferencia del período 91-96, donde la reforma fue financiada por el Banco Mundial, desde 1996 hasta el presente el financiador de los cambios en el sistema de información financiera pasó a ser el BID.

<sup>347</sup> Domper fue responsable del Proyecto BID 826/OC-AR cuando Makón renuncia, entre junio de 1997 y diciembre de 1999, cuando reasume el cargo de Tesorero. En dicho período, el cargo fue ocupado por Horacio Muscia. En la entrevista con nosotros, Domper destacó que esta posición de responsable de un programa con financiamiento internacional le permitió comprender mejor algunas de las rigideces del sistema de administración financiera (la formulación y la ejecución presupuestaria, la gestión de los pagos, la integración de la información de la ejecución presupuestaria con la contabilidad, la relación con el sistema de gestión de la deuda pública). En esa situación, no era el responsable de un organismo rector sino un “usuario” del “sistema”. Desde entonces, comprendió de modo más vivido las necesidades de los responsables de los servicios administrativo-financieros y su relación con los organismos rectores. Y adquirió una mirada del conjunto: la relación del sistema de administración financiera con los sistemas de control, el sistema de cuentas nacionales y la relación con las provincias y la reforma de sus administraciones financieras.

<sup>348</sup> La noción de “ingeniero asociado” a los “innovadores/inventores” que luego se convierten en “constructores/directivos” de grandes sistemas tecnológicos es de Hughes (1987: 62). Aquí interesa destacar que en la entrevista con nosotros, Domper expresó: “Con Ricardo y Marcos todo cambió cuando nos convertimos en *socios* (...) Y me dijeron que me concentrara en desarrollar la cuenta única del tesoro. (...) Fijate que hasta el día de hoy, cada vez que hay que hacer alguna consultoría o capacitación internacional que ellos organizan, cuando se trata del sistema de tesorería, me llaman a mí”. Hughes (1987) destaca el papel de los “ingenieros/asociados” y de otros actores (financiadores, legisladores) en las fases de consolidación de los “grandes sistemas tecnológicos” y en el despliegue de “*cambios incrementales conservadores*” que le permiten *adaptarse* y sobrevivir a los problemas y desafíos.

*garante del sistema, de sensibilizador que asocia y convence pacientemente a otros actores.* En términos de Callon (1987: 95), un “ingeniero-sociólogo”:

«Ni Ricardo ni Marcos tenían claridad en relación a tesorería, eran expertos en presupuesto y contabilidad (...) solo venían con la idea poco clara de la cuenta única, pero no sabían cómo hacerlo. (...) Pero, cuando vos ya *compraste la idea*, sentís: «Bueno, esto hay que armarlo (...) *tenés sólo un esqueleto al que tenés que ponerle carne*» (...) en tesorería había que armar todo (...) y en ese espacio te sentís *partícipe* porque te daban *la puntita del hilo y nada más* (...) Fue un desafío porque había que repensar la estructura de la Tesorería, armar la cuenta única, cerrar las cuentas bancarias (...) Es como Disney World: *que un sueño se haga realidad* (...) desde entonces *uno* siente que no hay un sueño que no puedas cumplir (...) eliminar las cuentas bancarias, crear la cuenta única, eliminar los papeles, incorporar la firma digital, todo se cumplió. (...)

Luego, de la *impronta de los fundadores*, hay una *impronta de mejora continua de la reforma, atrás de la cual hay personas que le dan una vida al “sistema”* (...) Hubo personas que luego de la *impronta inicial* nos constituimos en «*compañeros de ruta*», que seguimos transmitiendo una *vocación* (...) Y, fijate, estamos hablando de gente cuya trayectoria profesional está ligada solo a la *función pública* (...)

(...) Te tenés que *pasar mucho tiempo sensibilizando a otros*: a los organismos con el cierre de las cuentas, a los bancos para que sean agentes de pago de salarios, al Mercado Abierto Electrónico para convencerlos que vas a hacer un enlace para la licitaciones de letras del tesoro (...) *tenés que pasarte mucho tiempo sensibilizando a alguien: que lo que le planteas es algo creíble* (...) *en las crisis fue lo mismo: tenés que sensibilizar a las autoridades para que crean que el modelo de programación financiera va a dar un resultado* (...) ilustrar sobre la situación del tesoro y que el sistema va a dar respuesta. (...) Es parte de la *cultura de la sensibilización, de la divulgación y del asesoramiento a las autoridades*: de que los sistemas dan soporte a decisiones de las autoridades políticas. (...) *Tenés que hacer todo completo: si no divulgaste, si no convenciste, si no asociaste, «estás en el horno»* (...)

*Ricardo y Marcos pasaron el arado grueso, y lograron sembrar.* (...) Pero la herencia que nos dejaron.... ¡¡¡era de una *complejidad!!!* (...) Había que *pasar de decisiones pragmáticas a reemplazarlas por soluciones que tuvieran sustentabilidad.* (...)

Pero, siempre hay que conciliar las *necesidades macro de los organismos rectores con los requerimientos y urgencias de los organismos.* (...) Se trata de medir las *fuerzas* (...) Las reformas las debes hacer pensando *en el cómo y en los otros*». (Entrevista a Jorge Domper)

Este *incrementalismo conservador* que adoptó la fase de estabilización del “sistema” puede observarse en los desarrollos de *detalle* que tuvo hasta 1999, a cargo de



los responsables directivos del sistema. Quienes, es necesario recordar, habían obtenido estabilidad en sus cargos por el régimen de concursos y carrera vigente<sup>349</sup>.

Martirene logró comenzar a implementar “presupuestos plurianuales” a tres años, donde cada programa debía además fijar la proyección de sus metas de producción institucional. Y consolidó la metodologías de los “presupuestos alternativos” en la fase de elaboración del los proyectos anuales de presupuesto, para la discusión entre los organismos y la ONP sobre los “techos” financieros de cada programa presupuestario.

A través del programa del BID dirigido por Domper se desarrolló un sistema único para los servicios administrativo-financieros de la administración central y descentralizada. De este modo se buscaba para reemplazar el CONPRE, el SIDIF AC, el SIDIF OD y otros sistemas propios enlazados al SIDIF central. Se trató del Sistema Local Unificado (SLU). Además, se desarrolló el sistema UEPEX (Unidades Ejecutoras de Programas con Financiamiento Externo), de tal modo que hubiera consistencia entre la integración de la información financiera que había logrado la reforma con la gestión y la información de los programas financiados por el BID, el Banco Mundial y otras fuentes financieras externas. También, se desarrolló el sistema SABEN (Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional) para la registración de los bienes muebles y su valuación contable. Finalmente, se produjo la funcionalidad de Boleta Única de Ingresos (BUDI) para la recaudación propia de los organismos mediante aranceles o tasas por servicios prestado y la normalización de la documentación de respaldo de los ingresos.

Adicionalmente, durante la gestión de Lesniewer se consolidó la redacción de los “manuales conceptuales” de cada uno de los subsistemas: presupuesto, contabilidad,

---

<sup>349</sup> Martirene, Arolfo y Amado se mantuvieron en sus cargos luego de la salida del gobierno de Gutiérrez y Makón. Domper retomó el cargo de Tesorero luego de dejar la conducción del programa del BID y lo sigue siendo hasta el momento de la redacción de esta tesis. En 1998, Arolfo dejó su cargo de Contador General y lo reemplazó Carmen Palladino, quién había ganado por concurso el cargo de subcontadora. Amado mantuvo su cargo hasta su jubilación en el año 2015. Martirene se jubila en el año 2000. Y fue reemplazado por Alberto Feo, el subdirector, quién ejerció el cargo hasta su fallecimiento. Sin embargo, Martirene se mantuvo como asesor contratado a fines de la década del 2000. Luego, la ONP fue dirigida por Susana Vega, quién desde 1992 estaba a cargo de la Dirección de Evaluación Presupuestaria. Luego de su salida traumática en 2007, fue reemplazada por Joaquín Alperovich quién había ingresado como pasante durante 1992. Alperovich fue el director de la ONP hasta abril de 2016. Arolfo fue de todos los responsables de la reforma de 1991, el que más rápido se alejó de posiciones de responsabilidad en la gestión del “sistema”. A partir de 1998, fue el director general de administración del Poder Judicial hasta su retiro en 2011. Carmen Palladino había tenido una trayectoria como experta financiera en distintos organismos públicos hasta que ganó por concurso el cargo de subcontadora. Fue contadora general hasta el año 2003. No se integró totalmente a la red experta que se constituyó a partir de Gutiérrez y Makón. Sin embargo, mantiene relaciones con ellos. Se ha desempeñado luego como representante argentina ante la Federación Internacional de Contadores y ha venido promoviendo las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público en Argentina y toda América Latina. Luego, de su salida, a partir del año 2005 y hasta la redacción de esta tesis, el cargo de contador general es ejercido por un funcionario de carrera de la contaduría, César Duro.

tesorería y crédito público<sup>350</sup>. Sin embargo, estos “manuales” lo hicieron fue *fixar* los modelos conceptuales y procedimientos desarrollados entre 1991 y 1996.

El desarrollo del SLU tuvo importantes problemas de implementación. De programación primero<sup>351</sup> y de implantación en los organismos después. Además, entre 1997 y 1999, la gestión de la política presupuestaria de Roque Fernández y Pablo Guidotti, se caracterizó por sobreestimar la recaudación presupuestaria y subestimar el déficit financiero. Aún más de lo que lo que había hecho Cavallo<sup>352</sup>. Ello llevó a sucesivos ajustes del gasto primario y a un aumento del endeudamiento externo. Sin embargo, el sistema de presupuesto conducido por Martirene demostró que lograba proveer los instrumentos para reestructurar la ejecución presupuestaria controlando el gasto corriente. Muscia, al frente de la tesorería, seguía proveyendo la información de la programación financiera. Y, Amado, al frente del SIGADE lograba registrar adecuadamente el aumento de endeudamiento. Pero, la implantación del SLU en las jurisdicciones, además de sus propios problemas en su modelo conceptual y sus funcionalidades informáticas, no logró avanzar. Para 1999, solo había logrado ser implantado en 15 organismos.

En la práctica, la implantación del SLU se retomó con fuerza luego de la crisis del 2001-2002. La gestión de los secretarios de hacienda y subsecretario de presupuesto durante las gestiones de José Machinea y Ricardo López Murphy, bajo la presidencia de Fernando de la Rúa, se enfocaron en los graves desequilibrios macroeconómicos que se experimentaron durante los años 2000 y 2001. Y se vincularon con los responsables de los organismos rectores con una mezcla de prejuicio y desinterés por el desarrollo del “sistema”. Dado la magnitud de los desequilibrios fiscales y las controversias por las políticas de ajuste que también llevó adelante la última gestión como ministro de economía de Domingo Cavallo entre marzo y diciembre de 2001, tampoco se avanzó en la réplica del SLU. Para los directores de los organismos rectores, fue un período donde

---

<sup>350</sup> El incrementalismo que adoptaron los cambios en el “sistema” se refleja en la evolución de estos “manuales”. El manual del sistema presupuestario ha tenido escasos cambios. De hecho, a la fecha de la redacción de esta tesis aún sigue citando como principal fuente conceptual a los trabajos precusores de Makón de los años 70. Los manuales de contabilidad y crédito público no han tenido variaciones desde 1996. El único “manual” que ha tenido diversas actualizaciones es el manual del “sistema de tesorería”.

<sup>351</sup> Para el desarrollo del SLU, el programa del BID dirigido por Domper contrató nuevamente a la empresa consultora TEKII. Pero, la muerte de “Piky” Frenkel tuvo importantísimos impactos en el funcionamiento de la empresa. Tanto desde el punto de vista de la calidad de los servicios que proveía como de su propia gestión empresarial. De hecho, la empresa terminó quebrando.

<sup>352</sup> Para un análisis del problema de esta inconsistencia, ver Martirene (2006). Martirene siempre trató de advertir a las autoridades y a los legisladores de las comisiones de presupuesto y hacienda del Congreso sobre esta inconsistencia. En la entrevista con nosotros, Lamberto nos señaló que en las discusiones en comisión o en las sesiones de la cámara, Martirene siempre estaba presente para aportar análisis a los diputados. Y que lo llamaban “Calculín” (un personaje de una historieta infantil argentina) “porque tenía toda la información, los cálculos y las proyecciones en su cabeza”.

el objetivo que se fijaron fue *conservar al “sistema”* en el medio de la crisis fiscal, económica y social. En palabras de Domper:

«(En la gestión de de la Rúa) (...) el “sistema” se mantuvo con *improntas personales* y por una *alianza implícita entre las direcciones nacionales para sostenerlo con bastante menos apoyo político e interés por el desarrollo por parte de las autoridades.*» (Entrevista a Jorge Domper)

Esta conservación permitió que el “sistema” proveyera los instrumentos de reestructuración presupuestaria, programación del flujo de ingresos y pagos en la cuenta única con la caída abrupta de la recaudación y de registro del default de la deuda externa que se sucedieron entre diciembre de 2001 y febrero del 2002. En la Argentina de los cinco presidentes en veinte días.

Paradójicamente, el proceso de implantación del SLU se retomó con fuerza en el gobierno de crisis de Eduardo Duhalde. El 2 de enero de 2002, Jorge Remes Lenicov, el nuevo ministro de economía, le pide a Oscar Lamberto que asuma como secretario de Hacienda<sup>353</sup>. Y por recomendaciones de Gutiérrez y Makón<sup>354</sup>, se designa a Raúl Rigo<sup>355</sup> como subsecretario de presupuesto. Rigo había desarrollado una rápida carrera como experto en administración financiera en la secretaría de hacienda, en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y en la Secretaría de Modernización del

---

<sup>353</sup> “El sistema de administración financiera y el SIDIF informático hizo funcionar perfecto todo. Modificábamos el presupuesto cada dos días” (Entrevista a Oscar Lamberto).

<sup>354</sup> Luego de su salida del gobierno de Menem, Gutiérrez y Makón siguieron siendo socios comerciales y profesionales hasta la actualidad. Sin embargo, siguieron diferenciándose en sus opciones de adscripción política. Gutiérrez se había desafiado en los años 90 del Movimiento de Integración y Desarrollo fundado por Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, y se acercó desde entonces al peronismo. Makón, se vinculó al Frente Grande a partir de 1997, dada su antigua orientación hacia la izquierda. Gutiérrez se convirtió en 1999 en el presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires y Makón fue Secretario de Modernización del Estado del gobierno de la Alianza (Unión Cívica Radical/Frente Grande) y se mantuvo hasta la salida de de la Rúa en diciembre de 2001. Sus relaciones con Domingo Cavallo en los meses en que fue ministro de economía en 2001 fueron extremadamente conflictivas. Cavallo le pidió a Gutiérrez que fuera secretario de hacienda, a lo cual se negó. Además, sostuvieron fuertes controversias personales por el manejo del Banco de la Provincia. Makón sostuvo en la entrevista con nosotros: “En parte me quedé en la gestión de Cavallo a pesar de las contradicciones que tenía con la política económica y las privatizaciones porque sentía que tenía que terminar lo que habíamos empezado (...) Solo en dos momentos me sentí ideológicamente comprometido: durante mi estadía en Nicaragua, que lo viví como un éxito, y durante el gobierno de la Alianza, que lo viví como un gran fracaso”. Luego de la abrupta terminación del gobierno de de la Rúa fueron expertos de consulta durante la transición de diciembre de 2001 por parte de los gobiernos de emergencia peronistas que se sucedieron.

<sup>355</sup> Raúl Rigo es economista egresado con honores de la Universidad de Buenos Aires. Había ingresado como pasante a la Oficina Nacional de Presupuesto en 1992, a donde fue enviado a colaborar con la secretaría de política universitaria. Vecino de Ricardo Gutiérrez, su madre le pide a la esposa de Gutiérrez que le ayude en su trayectoria. Gutiérrez lo hace cursar el Curso Interamericano de Administración Financiera. En la entrevista con nosotros Rigo señaló: «Ese curso me hizo ver una nueva ventana a un mundo que me fascinó (...) ese curso tenía un costado intuitivo de marketing brutal que generaba una seducción muy grande sobre ese engranaje, esa normativa, esos sistemas (...) recuerdo las clases de Pilar Montarcé sobre el SIDIF central (...) me subyugó el armado del sistema de crédito público (...) era como música para mis oídos». Por su desempeño especialmente destacado en materia de deuda pública, Gutiérrez lo ubica como pasante en las primeras cargas de información del SIGADE: «Me generaba un gran orgullo (...) era una gestión épica, emocional, con mucho compromiso, sanguínea (...) y al mismo tiempo rigurosa (...) Gutiérrez explicaba personalmente a los directores si no entendían». En 1993 conoce, por cuestiones de gestión, a Horacio Rodríguez Larreta, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al momento de la redacción de esta tesis. Rodríguez Larreta había creado un “think tank” con jóvenes profesionales denominado Fundación Sofía, a la que invita a participar a Rigo. En 1994, cuando Horacio Rodríguez Larreta se había convertido en Gerente General de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) acepta el cargo de asesor primero y gerente de presupuesto y finanzas después, donde se mantiene hasta 1999. Durante 2000 y 2001 en la Secretaría de Modernización del Estado fue asesor y consultor directo de Makón.

Estado con Makón<sup>356</sup>. A pesar de la crisis, ya durante 2002 se comenzó con la implantación del SLU en los organismos. En palabras de Domper:

«A Lamberto no tenías que explicarle nada. No conocía los detalles, pero sabía la importancia del “sistema” y las necesidades de adaptación. (...) Además, la llegada de Raúl (Rigo), fue muy importante. Tenía la *visión de los usuarios* por haber estado en el ANSES. (...) Habíamos discutido técnicamente mucho sobre la implantación del SLU en el ANSES y el argumentaba con fundamento porqué no era adecuado para el ANSES (...) Pero, Raúl *conocía todo* lo que se te ofrecía acá en la secretaría de hacienda. Y tenía la *vocación* de hacer que funcione el sistema.» (Entrevista a Jorge Domper)

A pesar de los cambios de ministros de economía que se sucedieron desde entonces, *Raúl Rigo fue el subsecretario de presupuesto hasta diciembre de 2016*, durante las presidencias de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner y el primer año del presidente Macri. Esta continuidad del nuevo *directivo del sistema de administración financiera* puede ser explicada por sus competencias para *resolver y justificar posiciones frente a las diversas demandas, problemas, desafíos y controversias en las que se vieron involucrados los distintos actores del “sistema”*: ministros de economía, secretarios de hacienda, directores de los organismos rectores y, en particular, la *red de expertos nucleados en ASAP con el liderazgo de Makón y Martirene*. Durante casi quince años, los requerimientos de las autoridades políticas, los cambios de política económica y fiscal, la expansión del gasto público, los cambios legislativos que delegaron facultades de asignación presupuestaria al presidente y al jefe de gabinete, fueron *resueltos en el marco de los procedimientos del “sistema”* y sus sucesivas mejoras y adaptaciones, algunas más incrementales y otras más profundas.

Bajo la dirección de Rigo y Domper, 68 jurisdicciones utilizaban el SLU para fines del 2005. Sin embargo, recién se había completado la réplica en 101 jurisdicciones en el año 2011, y llegó a 109 en el año 2014 (Subsecretaría de Presupuesto, 2015: 18). Sin embargo, el SLU se mostró tempranamente como una *solución que había quedado atrasada por el avance tecnológico*. Ya en el año 2003, Marta Vázquez como directora de sistemas de información de administración financiera propone *una solución más integral consistente en un SIDIF en ambiente web*, que permitiera el acceso directo de los usuarios para la gestión y el registro de todas las transacciones (tanto en los

---

<sup>356</sup> En la entrevista con nosotros, Lamberto nos señaló que las opciones eran Martirene o Rigo. Y que en la conversación con Gutiérrez y Makón se decidió que *Rigo era mejor candidato en la crisis, ya que Martirene era muy rígido*. Makón llamó personalmente a Rigo para ofrecerle el cargo que aceptó inmediatamente.

organismos rectores como en las jurisdicciones). Este tipo de solución, que estaba disponible dada la evolución de las tecnologías de la información e internet, *había comenzado a ser implementada en Guatemala en el año 2002*. El desarrollo, iniciado en el año 2004 por el mismo personal de la dirección de sistemas de información, comenzó su proceso de pruebas piloto en el año 2006. Luego de varios años de prueba y capacitación de usuarios, en 2010 comenzó su utilización masiva con 1250 usuarios hasta llegar a casi *4900 operadores y un promedio de 2500 usuarios conectados simultáneamente en el año 2014* (Subsecretaría de Presupuesto, 2015: 18-19).

El e-SIDIF fue desarrollado no solo para que los usuarios pudieran operar y registrar en tiempo real la ejecución presupuestaria de recursos y gastos tanto en los organismos rectores como en los servicios administrativo-financieros de las instituciones. Además, permitió la integración con la base de datos de la AFIP, el ANSES y el Registro Nacional de las Personas, a partir de los documentos de identidad o de las claves únicas de identificación laboral o tributaria de personas físicas o jurídicas (CUIT/CUIL).

La implantación del e-SIDIF se produjo en simultáneo con una integración a partir del año 2010 de la CUT al Sistema Nacional de Pagos regulado por el Banco Central para todo el sistema de transferencias financieras electrónicas. Se implementó la generación automática del Volante Electrónico de Pagos (VEP) que había sido desarrollado para el pago de las obligaciones impositivas por la AFIP y el Sistema Nacional de Pagos, tanto para el pago a beneficiarios de la CUT como para las recaudaciones de los organismos por tasas o aranceles de recaudación propia. Para la mejora de la recaudación propia de los organismos, se desarrolló la funcionalidad e-Recauda para que los contribuyentes pudieran generar sus VEP para el pago a los organismos de tasas y aranceles no impositivos por servicios prestados por los organismos de la administración nacional. Mediante estos dispositivos se redujo sustantivamente el uso de efectivo o cheques durante la década del 2010. A su vez se generó una funcionalidad, denominada e-Prov, para que los proveedores de compras públicas de bienes y servicios, pudieran realizar el seguimiento del estado del trámite por el cual, luego de la recepción definitiva, se registra el devengado, se genera la orden de pago y se procede dentro del plazo fijado reglamentariamente a realizar la transferencia desde la CUT a la cuenta bancaria del proveedor.

En verdad, el “subsistema” que mayor cantidad de mejoras tuvo, fue el de tesorería, lo cual es además un indicador de la posición de poder del tesorero general Domper en la conducción de la subsecretaría de presupuesto dirigida por Rigo. La tecnología provista por la dirección de sistemas informáticos le permitió a la tesorería y a la ONP generar proyecciones más seguras y precisas sobre los escenarios de la ejecución presupuestaria y del flujo de ingresos y pagos de la CUT, optimizar el proceso de programación financiera y proveer de una información de alta precisión sobre las necesidades de financiamiento por emisión de nuevas deudas o para la colocación de Letras de Tesorería. Esta tecnología de “Business Intelligence” y el sistema Hyperion, le permitieron sucesivamente a partir del 2010 y del 2012, mejorar la programación de caja y mejorar la consolidación mensual y anual del tesoro. Entre el 2012 y el 2015, las transacciones de la CUT y un nuevo módulo informático de registro de recursos y gastos en el e-SIDIF, completaron la mejora del sistema. *Para el año 2015, se estimaba que todos los usuarios en el e-SIDIF generaban unas 2.642.000 transacciones anuales y unas 10.000 operaciones diarias promedio*<sup>357</sup>.

Este conjunto de “mejoras incrementales” que se produjeron en el “sistema” entre 1996 y 1999 y entre 2002 y 2015 fueron realizadas bajo una conducción de *baja exposición política*, a diferencia del período conducido por Makón y Gutiérrez. Y, *a partir de 2002, la mayoría de los cambios fueron resueltos acompañados de actos administrativos cuya adopción requería la firma del subsecretario de presupuesto o de los directores de los organismos rectores*<sup>358</sup>, y raramente del secretario de hacienda. La *única excepción fue el decreto 1344/07 firmado por el presidente Kirchner a la finalización de su mandato*. Sin embargo, el decreto supuso en realidad generar un *texto ordenado de la reglamentación* de la ley 24.156, simplificándolo en una única pieza y adaptándolo a la estructura del ministerio de economía, resolviendo de modo definitivo que la oficina de crédito público dependiera de una secretaría de finanzas y que anteriormente era una subsecretaría dependiente de la secretaría de hacienda.

---

<sup>357</sup> Datos expuestos por Jorge Domper en una charla gratuita en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, sobre la evolución y administración de los recursos del sistema de tesorería, el 18 de noviembre de 2015. En dicha charla, se manifestó también nuevamente un comportamiento recurrente de los sucesivos responsables del “sistema”: la promoción de profesionales jóvenes. La mayor parte del tiempo de la charla fue responsabilidad de tres jóvenes profesionales que habían sido promovidos o incorporados en la Tesorería por concurso, por selección o simplemente porque habían dejado su currículum en la subsecretaría de presupuesto.

<sup>358</sup> Por razones de simplicidad expositiva, hemos descripto los principales cambios en los procesos del sistema, que fueron eminentemente de mejora de procedimientos y de implantación de nuevos sistemas y tecnologías informáticas, absteniéndonos de presentar los centenares de actos normativos (resoluciones, disposiciones, circulares) que los adoptaron. De igual modo, nos hemos abstenido de presentar las decenas de manuales y documentos producidos por la dirección de sistemas informáticos de administración financiera, bajo la dirección de Marta Vázquez.

Como puede observarse, el núcleo del “sistema”, *la integración entre la información de la ejecución presupuestaria de recursos y gastos con la información y la gestión de los flujos de la tesorería bajo una cuenta única se mantuvo intacta y sin ningún cambio*. Se trató de mejorar la calidad de los procesos, la integración y fiabilidad de la información y llevar al límite la noción de “generación de operaciones e información financiera en tiempo real”. Pero el Sistema de Información Financiera en tanto “conversión de la información de la ejecución presupuestaria en información para la generación de los estados contables” se mantuvo intacta. De hecho, *no hubo mejoras en el Plan de Cuentas y las Normas de Contabilidad de la Contaduría General*. Ni intentos de adaptarlas a las nuevas Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público. En la práctica, muchas de las “mejoras” producidas lo fueron en las funcionalidades y características tecnológicas del SIDIF informático<sup>359</sup>. O en su *enlace con los cambios normativos y de tecnología de la información* que se producían en el *sistema de recaudación de ingresos públicos* que se producían en la AFIP, con el *sistema nacional de pagos* regulado por el Banco Central y con la *administración de la seguridad social* conducido por el ANSES. Por cierto, de este modo, el “sistema de información financiera” liderado por Rigo y los directores de los organismos rectores lograba dar “pruebas de fuerza” en la “batalla de sistemas”<sup>360</sup> al poder *incorporar elementos y adaptarse a los cambios de otros “sistemas” vinculados*<sup>361</sup>.

## **5.2. La fundamentación de los cambios incrementales en la doctrina de la gestión por resultados y otros discursos doctrinarios sobre la administración pública**

Ciertamente, estos “cambios incrementales” en los dispositivos, procesos y tecnologías del “sistema” vinieron acompañados de argumentaciones sobre su fundamentaciones en *otras doctrinas administrativas distintas pero complementarias de*

<sup>359</sup> También se produjeron otras mejoras en el sistema de recursos humanos (SIRUH), en los enlaces con el SIGADE y con el sistema BAPIN del sistema de inversión pública y en el UEPEX. En particular en este último, se generó una interface para poder “vincularse” con el sistema SEPA (Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones) provisto por el Banco Mundial en acuerdo con el BID para la gestión de las compras realizadas por los programas con financiamiento externo, bajo las normas de compras y contrataciones de la banca multilateral. Sin embargo, es necesario destacar que *esta interface producida en la dirección de sistemas informáticos de la secretaría de hacienda se ha replicado luego en toda América Latina donde operan sistemas UEPEX isomórficos con el argentino*. También cabe destacar los primeros avances hacia 2015 realizados en materia de despapelización de la documentación de respaldo y el desarrollo del Sistema de Gestión Documental (SIGESDOC) y la utilización de la “firma digital” (Subsecretaría de Presupuesto, 2015: 10). Finalmente, se desarrolló el Sistema de Información Financiera para Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes.

<sup>360</sup> La metáfora de “batalla de sistemas” se debe a Hughes (1987: 76). Hughes sostiene que las “batallas de sistemas” suelen culminar con la *invención de dispositivos* que hacen posible las “interconexiones” entre los “sistemas”, como es también este caso.

<sup>361</sup> Nótese que si la bancarización del cobro de sueldos de los empleados públicos de la administración nacional dispuesta por Gutiérrez, tuvo un efecto multiplicador en la bancarización de personas y la expansión del consumo de productos de banca personal en el sistema bancario privado, aquí asistimos a un proceso inverso. Los cambios en el sistema nacional de pagos dispuesto por el Banco Central y la adopción del volante electrónico de pagos por la AFIP, impactaron luego en el sistema de información financiera de la administración nacional.

*la doctrina de los sistemas integrados de administración.* En los documentos oficiales de la subsecretaría de presupuesto (Subsecretaría de Presupuesto, 2015), en su plan estratégico formulado en 2015 (Disposición 685/15 de la subsecretaría de presupuesto), en presentaciones en conferencias o en los cursos, Rigo y otros directivos de los organismos rectores fundamentaban estas mejoras en las ideas de la *calidad* (especialmente por la certificación de muchos procesos del “sistema” bajo normas ISO 9000), la *información al ciudadano*, el *gobierno electrónico*, la *transparencia* y la *gestión por resultados*. En general, se buscó fundamentar las “mejoras” del “sistema” con la *doctrina de la gestión por resultados*.

Los antecedentes más importantes de esta búsqueda de un nuevo conjunto de “argumentaciones administrativas” para fundamentar las adaptaciones en los “sistemas de administración financiera” y las reformas administrativas se encuentran en la segunda mitad de los años 90. A partir de 1997, Marcos Makón se había acercado al entonces líder del Frente Grande Carlos “Chacho” Álvarez y se había integrado a sus “equipos técnicos”. Desde ese entonces, Makón comenzó a adherir a la *doctrina de la “gestión por resultados”*<sup>362</sup>, denominación que pasó a reemplazar progresivamente a la expresión “Nueva Gerencia Pública”, vigente desde principios de los 90 pero crecientemente desprestigiada<sup>363</sup>.

---

<sup>362</sup> Las expresiones “gestión por resultados”, “gestión para resultados” y “gestión para resultados de desarrollo” comenzó a utilizarse progresivamente desde la segunda mitad de los años 90 y particularmente a partir del 2000 en el ambiente de la cooperación multilateral (USAID, OECD, BID, CEPAL/ILPES, CLAD). Ver, especialmente, OECD (2001). En América Latina, el programa chileno conocido como Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de la dirección nacional de presupuestos comienza con la utilización de indicadores de desempeño desde 1998. A partir de entonces, CEPAL/ILPES comienza a promover también la noción de “presupuesto por resultados”. Ver, ILPES (2003). El documento cuenta con una colaboración de Roberto Martirene. Del mismo modo el CLAD, con Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003), adhirió a la noción de “gestión para resultados de desarrollo” y su vínculo con el monitoreo y la evaluación. Para una síntesis de la conceptualización del BID, ver García López y García Moreno (2010).

<sup>363</sup> Durante la década del 90 la doctrina administrativa que había cobrado una cierta hegemonía en los países capitalistas había sido la denominada “Nueva Gerencia Pública” o “New Public Management”, particularmente luego de la influencia en la administración del presidente norteamericano Clinton y en públicos más amplios de Osborne y Gaebler (1992). Muchas de las reformas administrativas de la época, en particular en EEUU, Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Holanda y los Países Nórdicos, estuvieron fundamentados en un conjunto de ideas de constituir un estamento gerencial público seleccionado por competencias, con contratos o designaciones a términos asociados a indicadores de logro de objetivos de producción de servicios y remuneración y evaluación del desempeño por resultados de producción y economía, eficacia y economía del gasto. La “Nueva Gerencia Pública” proponía generalmente transformar a los organismos y programas en agencias autónomas con amplia autonomía de gestión y cuyos directivos o gerentes rindieran cuenta por resultados a los ministerios responsables. De acuerdo con las distintas versiones, esta agencialización de organismos podía estar vinculada a procesos de privatización o concesión de servicios públicos al capital privado, descentralización a niveles de gobierno subnacionales, transferencia de funciones públicas a organizaciones de la sociedad civil, transformación de organismos públicos en empresas públicas o mixtas, o modelos de competencia administrada entre agencias públicas y empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. La “nueva gerencia pública” incorporó de modo sistemático la noción anglosajona de “accountability”: *la obligación de la gerencia pública de informar los resultados obtenidos con un presupuesto en el marco de un mandato legal y someterse a controles institucionales, parlamentarios, de la ciudadanía y la opinión pública*. No es el momento de tratar aquí la larga literatura producida por expertos, consultores y académicos enrolados en la doctrina de la Nueva Gerencia Pública, Para ello, ver Barzelay (2001).

La doctrina de la “nueva gerencia pública” dio lugar a innumerables controversias por su asociación con el “neoliberalismo”. En América Latina, el CLAD ofreció un marco doctrinario alternativo bajo la noción “nueva gestión pública” expresado en Consejo Científico del CLAD (1998) y (2000), debido a Luis Bresser-Pereira, Oscar Oszlak, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier y Joan Prats y Catalá, en una versión que buscaba alejarse de las vertientes más “neoliberales” de la doctrina vigente en los países anglosajones. Para un intento de síntesis conceptual sobre los nuevos modelos institucionales e instrumentos asociados a la “gestión por resultados” promovido en Argentina por Makón, ver Oszlak y Malvicino (2000).



Makón intentó implementar un nuevo ciclo de reforma administrativa cuando fue secretario de modernización del estado durante la presidencia de Fernando de la Rúa, en una situación de grave crisis fiscal y política<sup>364</sup>. Las reformas carecieron de impulso y trayectoria y el programa de préstamo del Banco Mundial para llevarlas adelante careció de avances significativos. Sin embargo, Makón logró hacer aprobar por el presidente de la Rúa un Plan Nacional de Modernización del Estado que incorporó la adopción de *instrumentos de gestión por resultados* como los *planes estratégicos*, las *cartas compromiso*, la *utilización de indicadores para el control operacional* y la *calidad y la reingeniería de procesos*. Esperaba, además, incorporar sistemas de incentivos a los organismos y al personal público para la mejora del desempeño mediante la metodología de “acuerdos programa” o “contratos de desempeño”. A su vez, adoptaba orientaciones sobre “*gobierno electrónico*” y “*transparencia*”, junto a la reforma del sistema nacional de contrataciones. Así, la versión de Makón (2000-b), de la “*gestión por resultados*” incorporaba distintas doctrinas y dispositivos técnicos que se promovían en aquel entonces, que se sumaban al desafío de completar su *vinculación con los sistemas de información financiera y con los sistemas de administración tributaria, recursos humanos, contrataciones, administración de bienes e inversión pública* (Makón, 2000-a)<sup>365</sup>.

Paradójicamente, a pesar del fracaso de la implementación del Plan y del “modelo de gestión por resultados” entre 2000 y 2001 y del escaso impulso dado a la “modernización del estado” durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, el Decreto 103 del 2001 que expresaba el Plan Nacional de Modernización del Estado y el

---

<sup>364</sup> Para la misma época, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial comenzaron a proponer a los países latinoamericanos la adopción de reglas de responsabilidad fiscal, dado el nuevo y creciente déficit financiero de países como Argentina y Brasil. La tendencia a la adopción de leyes de responsabilidad fiscal comenzó a darse en 1999 en ambos países. Estas leyes de responsabilidad fiscal, no solo suponían duras reglas de formulación y ejecución presupuestaria que obligaban a realizar crecientes ajustes del gasto público primario. También promovían sistemas de transparencia de las cuentas públicas y la adopción de indicadores de resultados de la producción institucional pública y sus impactos, para la evaluación presupuestaria o las auditorías de desempeño realizadas por auditorías, contralorías o tribunales de cuentas o las auditorías de cumplimiento de las reglas fiscales. El primer marco legal en el caso argentino fue adoptado en el último año de la presidencia de Menem con el voto favorable de todos los principales partidos con representación parlamentaria. De hecho, las plataformas electorales de los principales candidatos (Duhalde por el Partido Justicialista, de la Rúa y Chacho Álvarez por la Alianza y el propio Domingo Cavallo) incluían medidas vinculadas al cumplimiento de las leyes de responsabilidad fiscal y la adopción de la “gestión por resultados”. Makón fue el responsable de la elaboración de dicha plataforma electoral para la campaña presidencial de la Alianza hasta el triunfo de la fórmula de la Rúa-Álvarez, que se fundamentaba en un proyecto de “modernización del estado” fundado en las ideas de la “gestión por resultados”.

<sup>365</sup> En las entrevistas con nosotros, Makón manifestó en distintas oportunidades que la “gestión por resultados” venía a reemplazar las antiguas ideas de la planificación del la CEPAL y el ILPES. Y que estas ideas permitían avanzar hacia antiguos “ideales” de los años 60. Por otra parte, cuando Makón fue secretario de modernización del estado, las metodologías de planificación estratégica que se impulsaron estaban basadas en las metodologías del último Matus. En contrario, Gutiérrez sostuvo: «Está bien lo de la gestión por resultados, pero sin terminar la integración de las cuentas...».

programa del Banco Mundial, primero, y el apoyo del BID después, continuaron vigentes hasta la asunción del Presidente Macri<sup>366</sup>.

Desde 2003, la secretaría de la gestión pública fue el organismo responsable principal de las acciones previstas en este marco reglamentario y con apoyos de la banca multilateral. Pero, el impulso y la trayectoria siguieron siendo escasos, a pesar de continuaron utilizándose las disponibilidades del financiamiento de ambos bancos.

Sin embargo, Rigo en la subsecretaría de presupuesto, avanzó en la implementación del “presupuesto por resultados” y otros dispositivos que, se argumentaba, estaban vinculados con la “gestión por resultados”. Contando con Roberto Martirene como consultor contratado por el programa PRODEV<sup>367</sup> del BID, se comenzó a partir del año 2006 con una *experiencia piloto* para incorporar indicadores de resultados a determinados programas presupuestarios del presupuesto nacional. Luego de desarrollar un conjunto de documentos conceptuales<sup>368</sup>, se comenzó con un pequeño conjunto de programas presupuestarios de distintas jurisdicciones, que pasaron a definir resultados esperados, el indicador a utilizar y la base de datos de la cual se podía obtener series sostenidas de información sobre el indicador. Así se incorporaron cinco programas presupuestarios con indicadores de resultados en el presupuesto 2007, nueve en el 2008 y 2009. Posteriormente, Rigo decide que esta prueba experimental con Martirene debía dar paso a otra metodología

A partir de la década del 2010, con el desarrollo del e-SIDIF, se habilitó una funcionalidad para que aquellas jurisdicciones que quisieran incorporar indicadores de resultados en sus programas presupuestarios pudieran hacerlo en el “sistema”. Para ello, se ofreció asesoramiento de la dirección de evaluación presupuestaria. Con este método primero *experimental* y luego *optativo y no obligatorio, solo un total de 40 programas presupuestarios (solo un 36,5% del total) habían incorporado el “presupuesto por resultados”*.

---

<sup>366</sup> El decreto 103 del 2001 fue derogado decreto 434 del 2016 del presidente Macri, que adoptó un nuevo plan de modernización del estado.

<sup>367</sup> El Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) es una iniciativa del BID que mediante donaciones a gobiernos nacionales y subnacionales latinoamericanos promueve la implementación de instrumentos que se relación con la doctrina de la gestión por resultados: planificación por resultados, presupuesto por resultados, sistemas de administración financiera, sistemas de compras y contrataciones, gestión de programas y proyectos por resultados, transparencia fiscal y sistemas de monitoreo y evaluación por resultados. El programa ha sido sucesivamente renovado desde el año 2005 hasta la fecha de la redacción de esta tesis.

<sup>368</sup> Puede consultarse Oficina Nacional de Presupuesto (2007-a) y Oficina Nacional de Presupuesto (2007-b).

*De modo incremental y con bajo perfil*, Rigo y el equipo de los directores de los organismos rectores siguieron buscando *vincular al “sistema” con una implementación incremental del “modelo de gestión por resultados” en la versión que había impulsado Makón*. Un plan estratégico para la subsecretaría del presupuesto y los futuros desarrollos del “sistema”, la adopción de normas de calidad, la reingeniería informática permanente del SIDIF, la orientación a la transparencia fiscal hacia el ciudadano, la implementación de funcionalidades de gobierno electrónico para usuarios, ciudadanos y proveedores, la incorporación del “presupuesto por resultados” en el e-SIDIF.

### **5.3. Pruebas de fuerza, desafíos y controversias afrontados por la red experta y el SIDIF**

A lo largo de sus casi treinta y cinco años de existencia, el sistema de administración financiera argentino afrontó distintas desafíos y una serie de “pruebas de fuerza” que pudieron ser resueltos por los responsables de la subsecretaría de presupuesto y por los responsables de los organismos rectores. En general, estos desafíos no adquirieron trascendencia en los medios de comunicación. Sin embargo, algunos de ellos dieron lugar a “controversias” de carácter público, pero fueron igualmente resueltos conservando el funcionamiento del “sistema”.

Ya durante la segunda mitad de los años 90, el “sistema”, especialmente su “subsistema de presupuesto” había podido afrontar los sucesivos ajustes a la baja del gasto público. El dispositivo de limitar las “cuotas de compromiso y devengado” habían permitido ejecutar todas las decisiones que buscaban limitar el gasto primario. Sin embargo, el desequilibrio fiscal se caracterizó por un aumento creciente de los desequilibrios financieros, obligando a la suscripción constante de nuevos créditos internacionales. Créditos externos que buscaban sostener al mismo tiempo el nivel de reservas del banco central que exigía la política monetaria de convertibilidad. Este marco de ajuste fiscal, continuó durante la presidencia de Fernando de la Rúa, a partir de diciembre de 1999. Y, conllevó incluso a que Domingo Cavallo fuera convocado nuevamente como ministro de economía, con la expectativa de que pudiera sostener el régimen de convertibilidad monetaria.

Como es sabido, esta situación de déficit fiscal y sobreendeudamiento externo se volvió insostenible provocando un proceso de fuga de capitales, el corte abrupto del crédito internacional, el colapso del sistema bancario y la declaración de la cesación de

pagos de la deuda soberana a mediados diciembre de 2001. La renuncia del presidente de la Rúa, llevó a la breve presidencia de Adolfo Rodríguez Saá entre el 23 y el 20 de diciembre de ese año.

La salida de la convertibilidad, la crisis del sistema bancario y la cesación de pagos de la deuda soberana constituyeron *el desafío más grande que debieron afrontar en su actuación los responsables de los organismos rectores del “sistema de administración financiera”*. Particularmente, en esos días de diciembre de 2001, durante todo el año 2002 y mientras duraron los efectos posteriores de la crisis.

Roberto Martirene, que aunque se había jubilado como director nacional continuaba como asesor de la subsecretaría de presupuesto, fue convocado de urgencia para la formulación de un proyecto de presupuesto de emergencia para el año 2002. Domper y Muscia fueron convocados para ordenar la crisis de medios de pago de la administración nacional, en particular el pago de sueldos y aguinaldos a los empleados públicos y el pago a jubilados y pensionados.

«Rodríguez Saá tenía la preocupación del pago de los sueldos y el aguinaldo. Roberto Martirene había tratado de trabajar en el presupuesto de 2002. Nos piden colaboración. (...) La discusión pasaba para asegurar el financiamiento del Tesoro. Nosotros sosteníamos que íbamos a poder pagar y creíamos que con la cuenta única no iba a haber problemas, que íbamos a poder pagar. Algunos de los miembros del equipo del nuevo gobierno pretendían tomar decisiones apresuradas. Querían hacer uso de las pocas reservas que había en el banco central y nosotros sosteníamos que no hacía falta. Algunos nos decían: “¿Uds. que hacen decidiendo?”. Finalmente, Aldo Pignanelli<sup>369</sup>, que era miembro del directorio del banco central, entendió perfectamente. Y con la disponibilidad de caja que había en la cuenta única mostramos que no iba a ver problema con el pago de sueldos y jubilaciones.» (Entrevista a Jorge Domper)

«Rodríguez Saá, como todo el que viene de ser gobernador, pretendía decidir a la tarde aquello que se debía pagar. Tuvimos que explicarle que por el volumen de órdenes de pago, así no funcionaba la tesorería. Que nos dieran un criterio y que nosotros podíamos ordenar la secuencia de pagos prioritarios.» (Entrevista a Horacio Muscia)

Sin embargo, una de las primeras medidas adoptadas por Rodríguez Saá fue rebajar los sueldos de ministros, secretarios, subsecretarios y directores nacionales y generales. *La intervención de Domper logró que esa decisión se revirtiera*, no solo para

---

<sup>369</sup> Aldo Pignanelli es un economista argentino adscripto al peronismo. Fue miembro del directorio del Banco Central y luego su presidente.

los responsables de la secretaría de hacienda sino para *todos* los directores de la administración pública.

«El 24 de diciembre nos llaman a la Casa Rosada. Viene un asesor del secretario de hacienda Rodolfo Frigeri para decirnos que lo mandaba el secretario para pedirnos colaboración. Y yo le dije: “La colaboración siempre va a estar. Pero, ¿por qué no miran la decisión de rebajarnos los sueldos? La verdad es que ahora estoy pensando en buscar trabajo”. (...) Fue tan espontáneo y sin coordinar con ninguno de los que estábamos ahí presentes que cuando se fue el asesor, el resto me preguntó cómo me había salido decirle eso en ese momento. Al rato vino Frigeri. Y yo le dije: “Nosotros con tiempo y esfuerzo vamos a colaborar. Pero, esto de la rebaja de sueldos lo tenés que hacer desaparecer”. En una semana o diez días, se revirtió.

(...) *Al otro día éramos todos medio subsecretarios. Porque no tenían funcionarios».* (Entrevista a Jorge Domper)

Rodríguez Saá buscó el apoyo de los gobernadores para la aprobación del proyecto de presupuesto para el año 2002. Ante la falta de apoyo terminó renunciando el 30 de diciembre de 2001<sup>370</sup>. Sin embargo, los directores responsables de los organismos rectores lograron que el “sistema” funcionara.

*“En este contexto convulsionado, los funcionarios a cargo la administración de los resortes más sensibles de la Administración Financiera del Estado se esmeraban en plantearle a las autoridades nombradas, cuestiones tales como la necesidad de hacer el cierre del Ejercicio Fiscal y disponer la prórroga automática del Presupuesto (por primera vez desde el año 1992, el Proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el anterior gobierno, no se encontraba aprobado), y la inmediata aprobación de las cuotas de compromiso y de devengado para el período enero-marzo 2002, con el objeto de que la Administración pudiera iniciar la ejecución del nuevo ejercicio. También se argumentaba, que en los primeros días de enero era necesario pagar los salarios y jubilaciones del mes de diciembre, incluyendo el medio aguinaldo, y que las normas no permitían pagar en bonos sino en efectivo, y otras cuestiones similares, como la definición de las acreencias que debían quedar comprendidas en el diferimiento de pagos.*

*Los funcionarios advirtieron que las autoridades, en la medida que iban acomodándose en sus nuevas funciones, hacían propias sus preocupaciones y tomaban las medidas con rapidez. De esta forma, ocurrió ese cuasi milagro de que los salarios y jubilaciones se pagaran en tiempo (pese al bloqueo de los depósitos), se logró cerrar el ejercicio, y la maquinaria administrativa se mantuvo en funciones,*

---

<sup>370</sup> Rodríguez Saá convocó a una reunión de gobernadores para el 29 de diciembre de 2001 a la residencia presidencial veraniega de Chapadmalal, a la cual solo un gobernador asistió. En realidad, los gobernadores no estaban de acuerdo con que Rodríguez Saá propusiera un cronograma electoral más largo que el acordado al momento de su designación. Rodríguez Saá desiste de viajar a la villa veraniega y presentó en la madrugada del día 30 su renuncia. *Roberto Martirene, que había sido uno de los expertos convocados para la formulación de urgencia del proyecto de presupuesto, formó parte de los pocos que fueron a la residencia.* Hemos tenido oportunidad de contar con información del propio Martirene, en conversaciones informales, sobre los tragicómicos eventos que se sucedieron en la residencia y en la villa, cuando se enteran que el presidente no viajaba, junto al considerado decano de los políticos peronistas Antonio Cafiero.

con el respaldo de la prórroga presupuestaria y la aprobación de la resolución de cuotas.” (Martirene, 2006: 54) (Destacado propio).

El nuevo equipo económico del Presidente Duhalde liderado por Jorge Remes Lenicov<sup>371</sup> ordenó rápidamente la ejecución presupuestaria. Con Lamberto y Rigo en la secretaría de hacienda a partir del 2 de enero de 2002, se tomó la decisión de hacer uso de las previsiones de la ley de administración financiera, prorrogando el presupuesto 2001. Pero, para febrero de 2002, se formuló, con la conducción de Rigo y el director nacional de la ONP Alberto Feo y la asistencia técnica de Martirene, un *presupuesto extremadamente austero* para dar una señal a los organismos multilaterales para buscar la asistencia del FMI y el Banco Mundial. Se continuó con la política de priorizar pago de sueldos y jubilaciones, así como del rápidamente creado Plan Jefes y Jefas de Hogar para asistir a desempleados sin ingresos. Se preveía para ello la asistencia del Banco Mundial, pero comenzó a utilizarse las distintas fuentes de recaudación. Además de que se trataba de un presupuesto extremadamente austero, *el manejo de las cuotas para la ejecución presupuestaria, permitió obtener rápidamente superávit primario a partir de mayo de 2003, para el mismo momento en que comenzó la reactivación económica* (Martirene, 2006: 56-57). Este manejo del presupuesto y de los pagos prioritarios volvió a poner a prueba al “sistema”.

«(...) En ese momento, la cuenta única demostró que servía. Soportó la caída abrupta de la recaudación. La crisis obligó a reestructurar todo el presupuesto. Y eso lo permitió el SIDIF. Si no hubiera sido imposible. Podíamos cambiar el presupuesto de un día a otro. Además, contábamos con el presupuesto de caja. »

(...) Nosotros quedamos “en pelotas” con nuestro conocimiento, nuestra gente y el “sistema”. El “sistema” fue muy importante, sí, pero... sin la gente no se hubiera podido (...). El grupo de dirección y de funcionarios sostuvo como *cuidadores* el funcionamiento del “sistema”.

Se generó una *sinergia* que acercaba a los actores. De vez en cuando, saltan los tapones porque cada uno se mete en el “sistema” del otro<sup>372</sup>. » (Entrevista a Jorge Domper)

---

<sup>371</sup> Jorge Remes Lenicov es un economista enrolado en el peronismo desde su juventud en los años 70. Exilado durante el gobierno militar retoma su actividad funcional y docente en La Plata. Integrante de los equipos que acompañaron la gobernación de Antonio Cafiero, fue ministro de economía de la provincia de Buenos Aires a partir de 1989 y lo siguió siendo con Eduardo Duhalde hasta 1987. Electo diputado nacional, asumió como ministro de economía de la nación con Eduardo Duhalde como presidente provisional el 2 de enero de 2002 hasta abril de dicho año. Luego, fue representante argentino ante la Comunidad Europea hasta el año 2011. Sobre su liderazgo en los equipos peronistas platenses que condujeron la política fiscal bonaerense en su doble condición de economistas y miembros activos del partido justicialista, ver Pereyra (2012).

<sup>372</sup> En un momento de la entrevista con Domper, hemos observado un intercambio “animado” de opiniones con el Contador General y el Director de la ONP, sobre la implementación del modelo conceptual de las Unidades de Administración Financiera, un dispositivo, un cambio incremental que Rigo dejó preparado hacia la finalización de su gestión.

Remes Lenicov no solo mantuvo la indisponibilidad parcial de los depósitos que habían decidido de la Rúa y Cavallo (conocido como “corralito”). Además, planteó que los mismos se pagarían con nuevos bonos de la deuda operando de este modo un salvataje al sistema bancario, pero postergando el pago a los ahorristas (conocido como “corralón”). Además, se determinó la pesificación de todos los contratos y obligaciones. A esto se sumaba que el default de la deuda declarado por Rodríguez Saá no sólo afectaba a tenedores de bonos de la deuda soberana extranjeros, tanto institucionales como ahorristas individuales, sino también, a tenedores individuales argentinos. Al mismo tiempo, devaluó el peso. Y a pesar de decidir una devaluación del 40%, la misma terminó disparando la cotización del dólar un 300 % y más. Finalmente, en abril de 2002 el presidente Duhalde designa ministro de economía a Roberto Lavagna<sup>373</sup>, quién a su vez nombra como secretario de hacienda a Jorge Sarghini<sup>374</sup>, otro miembro del equipo de economistas que habían acompañado las gestiones de Remes Lenicov en la provincia de Buenos Aires.

Lavagna decidió que si no contaba con apoyo del Banco Mundial y del FMI, también iba a declararles la cesación de pagos a los organismos multilaterales. Rápidamente, el dólar bajó su cotización hasta estabilizarse en una relación de tres a uno. Y, los organismos multilaterales, decidieron apoyar el proceso de estabilización. De hecho, el producto bruto comenzó a recuperarse junto con las exportaciones. La recaudación fiscal comenzó a crecer rápidamente. Ya para el año 2003, cuando el Presidente Kirchner fue electo y con Lavagna siguiendo como ministro de economía, continuó el proceso de crecimiento económico. Se continuó con la regla fiscal de mucha austeridad, sosteniéndose el aumento del superávit primario del resultado de la ejecución presupuestaria. Los pagos al BID y el Banco Mundial se normalizaron, y el nuevo endeudamiento con ambos bancos fue menor a los pagos que se le efectuaban.

---

<sup>373</sup> Roberto Lavagna es un economista argentino formado en los ambientes expertos de los años 60 y 70, momento desde el cual ha estado vinculado a distintas expresiones del peronismo. Fue funcionario del gobierno peronista de 1973 y luego secretario de industria y comercio del presidente Alfonsín. Es considerado uno de los artífices del acuerdo de complementación automotriz entre la industria brasileña y la argentina, origen del Mercosur. Opositor a Carlos Menem, fue asesor del que luego sería vicepresidente Carlos Álvarez. Nombrado embajador ante la Unión Europea por el presidente de la Rúa, fue convocado como ministro por el presidente Eduardo Duhalde. Considerado el artífice de la recuperación argentina y el canje de la deuda luego de la crisis de 2001-2002, dejó el gobierno de Kirchner por oponerse a la ruptura con Duhalde. Candidato presidencial frustrado en 2007, ha estado vinculado a expresiones opositoras a Cristina Kirchner y al presidente Mauricio Macri.

<sup>374</sup> Jorge Sarghini es un economista integrante de los equipos de los gobiernos peronistas de la provincia de Buenos Aires (Pereyra, 2012). Fue ministro de economía de la provincia entre 1987 y 2001, cuando renuncia en el medio de la crisis fiscal de la provincia dejando en su lugar a Gerardo Otero. Luego fue secretario de hacienda durante la presidencia de Eduardo Duhalde. A partir de 2005 inició una carrera principalmente política, siendo diputado nacional entre 2005 y 2009 y diputado provincial entre 2013 y 2017. Por razones de desempeño político, hemos tenido oportunidad de tener relación con Sarghini durante los años 2000 y 2001, cuando era ministro de economía de la provincia de Buenos Aires, durante la crisis fiscal bonaerense que precedió a la nacional de diciembre de 2001. Luego, en 2002 también por cuestiones de desempeño profesional tuvimos nuevamente contacto en los días posteriores a su asunción como secretario de hacienda. En dicha oportunidad, le preguntamos por qué estaba tan relajado y sonriente aún en el medio de la crisis que económica y fiscal nacional y nos respondió: “¿Es que acá hay información! *Tengo toda la información financiera que nunca tuve en la provincia de Buenos Aires*”.

Las balanzas comercial y financiera externas fueron superavitarias, entre otras razones porque se continuaba con la cesación de pagos mientras se preparaba una oferta de reestructuración de la deuda en default. Pero, también, porque comenzó un proceso del alto crecimiento con un *presupuesto público que siguió siendo austero* y que siguió dando por resultado un importante nivel de superávit primario.

Ya desde mayo de 2003 y durante el año 2004 comenzó a prepararse una oferta del canje de la deuda en default. En dicho contexto, en marzo del año 2005, Kirchner y Lavagna logran anunciar el éxito de una aceptación del 76% de los acreedores al canje de la deuda en default. Nuevamente, *los instrumentos generados por el sistema de administración financiera para realizar análisis y proyecciones de sustentabilidad de la oferta planteada a los acreedores resultó un instrumento de alta significación*, tal como se señala en Martirene (2006: 60).

“(....) cabe destacar que, desde el inicio hasta la declaración del cierre del proceso de reestructuración, *el sistema de crédito público montado durante la década pasada sirvió con eficacia como sostén técnico e instrumental, cooperando en la formulación de la estrategia, y en el desarrollo de las diferentes simulaciones de programación financiera que fue preciso realizar para hallar las franjas de sostenibilidad de la deuda en un marco política y fiscalmente factible*”

La cesación de pagos de la deuda soberana, la pesificación de contratos y obligaciones, el cambio de la cotización de la moneda argentina, los recursos de amparo que llevaron a cabo tenedores argentinos de bonos, la deuda en default y la posterior renegociación *pusieron a prueba la administración de la deuda pública* a cargo de Jorge Amado.

«En enero del 2002, empezamos a recibir instrucciones que iba a haber excepciones al default: los jubilados mayores de 75 años, los enfermos graves, los familiares de desaparecidos o los indemnizados por estar detenidos. (...) Teníamos identificar quienes son los tenedores de deuda. ¡Era imposible identificar los tenedores de los bonos! (...) Había que ir a la Caja de Valores. Pero no podían identificar si eran jubilados mayores de 75 años. ¿Qué es un enfermo grave? Fuimos al ministerio de salud para tipificarlo. Pero, ¿quién los podía identificar? El ministerio de salud no podía. Teníamos la historia clínica firmada por un médico y el ministerio solo certificaba la firma del médico. Además, ¡de golpe eran todos enfermos graves! Finalmente, lo resolvíamos con asistencia de la dirección de asuntos jurídicos. (...) Vos sabes lo que era fijarse en eso. Había que rearmar el sistema. Era como si se crearan otra especie de títulos de deuda, bonos pesificados. Administrativamente era un desbarajuste. Y, sin embargo, se hizo. (...) Luego, venía la cuestión de discutir con los abogados que habían representado a los que habían hecho amparos como los del



CELS, que querían cobrar en bonos! O el problema de aquellos que ya habían transferido los bonos (...) Administrativamente, la dirección se tuvo que hacer cargo de eso. Pero, nos pudimos encargar.»

(...) Luego, vino la cuestión de los amparos. (...) Lavagna nos pidió un ranking por juez y por monto. Para descubrir, que jueces hacían los amparos. Mandábamos a la AFIP para ver cómo estaban con el cumplimiento de obligaciones impositivas las empresas que habían ganado amparos. (...) Teníamos que explicarles a los jueces que no entendían nada de la deuda pública cómo funcionaban los bonos. Creían que era una deuda comercial más (...) ¡Había jueces que en sus sentencias ordenaban la creación de un bono!» (Entrevista a Jorge Amado)

Pasadas las situaciones excepcionales del año 2002, cuando se comenzó a armar la propuesta de canje de la deuda en default, Amado y su equipo pudieron otorgar a Lavagna y al secretario de finanzas toda la información necesaria. El SIGADE podía ofrecer toda la información sobre los bonos en default, la tasa de interés, plazo y moneda a la que habían sido emitidos, los pagos efectuados por capital e intereses previos al default, la jurisdicción. De hecho, esa información continuaba integrando el informe sobre la situación de la deuda pública, como bonos impagos, en la cuenta anual de ahorro inversión. Luego, del canje de la deuda del año 2005, hubo que dar de baja a los bonos antiguos y dar de alta a los nuevos bonos. Cómo la ley de canje preveía que no se le iba a reconocer deuda alguna a quienes no entraban al canje, la dirección de administración de deuda producía dos informaciones: el estado actual de la deuda canjeada y otro cuadro de la deuda no presentada al canje, principalmente constituida por aquella en manos de los llamados “fondos buitres”, para que luego se resolviera su integración contable en la Contaduría General de la Nación.

El “sistema” y los responsables de los organismos rectores habían constituido factores de alta significación en el proceso normalización económica y en el canje de la deuda a los dos años de la gestión del presidente Kirchner y del ministro Lavagna.

Sin embargo, este logro era consecuencia además de *un nuevo patrón en la formulación presupuestaria*. Si durante la década del 90, los ingresos públicos fueron habitualmente *sobreestimados*, a partir del año 2002 los ministros de economía comenzaron a *formular presupuestos con ingresos públicos subestimados*. Al principio, esto se debía a la necesidad de mostrar un mayor realismo en las proyecciones del resultado fiscal del gasto primario y del gasto secundario (que incluye el pago de la deuda). Sin embargo, como la recuperación del crecimiento económico y de la recaudación fueron relativamente rápidos durante 2002 y 2003, Kirchner y Lavagna

comenzaron a hacer uso de decretos de necesidad y urgencia para modificar el presupuesto asignando unilateralmente los ingresos públicos que se recaudaban por encima de lo estimado. Estos decretos estaban legitimados jurídicamente por la ley de emergencia económica N° 25.561 sancionada durante la gestión del presidente Duhalde en enero de 2002 y sucesivamente prorrogada. El Congreso había entonces delegado facultades en el poder ejecutivo o al jefe de gabinete para la realización de modificaciones presupuestarias en el marco de la crisis. Incluso, modificando la composición de gastos corrientes y de capital, o la finalidad económica, situación expresamente prohibida por el artículo 37 de la ley de administración financiera. Si bien algunas de estas delegaciones ya habían comenzado en la segunda mitad de los años 90, su utilización había sido limitada. Por cierto, el Congreso y al resto de los actores consideraron que en el marco de la crisis y la necesidad de dar capacidad de decisión rápida al poder ejecutivo, estas facultades estaban plenamente justificadas<sup>375</sup>.

Durante el período 2003-2005 la utilización de decretos de necesidad y urgencia para reestructurar el presupuesto fue cada vez más frecuente. No solo se reasignaban partidas de gastos de capital al corriente, sino para cambiar la finalidad económica o para la asignación discrecional de la recaudación por sobre los ingresos estimados. Sin embargo, durante el año 2005, último de la gestión de Roberto Lavagna como ministro de economía, se intentó revertir estas situaciones. La ley de presupuesto para el ejercicio 2006 restableció la plena vigencia de las atribuciones del Congreso fijadas por el artículo 37 de la ley de administración financiera. También se había sancionado una nueva ley de responsabilidad fiscal N° 25.917, que reincorporaba entes y fondos fiduciarios que habían salido del presupuesto durante la crisis 2001-2003. La influencia de Martirene como asesor de la subsecretaría de presupuesto y de Makón, en la presidencia de ASAP, habían sido factores de alto peso en dicha regularización.

Pero, la salida de Lavagna del gabinete nacional y la gestión de la nueva ministro Felisa Micheli<sup>376</sup> cambió abruptamente estos intentos de volver a los preceptos originarios de la ley en relación a limitar las capacidades del poder ejecutivo para decidir unilateralmente sobre las reformulaciones presupuestarias. El poder ejecutivo en

---

<sup>375</sup> Para una evolución de las facultades delegadas por el Congreso al poder ejecutivo desde 1997 tímidamente hasta los efectos de la ley de emergencia económica autorizando estas reasignaciones a partir de 2002 y la utilización de decretos de necesidad y urgencia ver Abuelafia, Berenztein, Braun y Di Grescia (2006). También, Martirene (2006).

<sup>376</sup> Felisa Micheli es una economista argentina que integró durante años la consultora de Roberto Lavagna. Aceptó el cargo, luego de que Kirchner decidiera que Lavagna dejara el cargo luego de sus disputas políticas con el ex presidente Duhalde. Debió dejar el cargo por acusaciones de corrupción, por las cuales finalmente fue condenada.

el año 2006, al enviar el proyecto de ley de presupuesto al Congreso para el ejercicio 2007, incluyó *un artículo que lisa y llanamente modificó el artículo 37 de la ley de administración financiera eliminando las restricciones que contenía la ley de administración financiera.*

La Asociación de Presupuesto Público conducida en ese momento por Roberto Martirene y secundado por Marcos Makón consideró que no sólo ya no existían razones macroeconómicas, de crisis fiscal y default de la deuda que justificaran el uso de los decretos de necesidad y urgencia. La revista de ASAP ya había publicado artículos mostrando la preocupación por el creciente uso de los decretos de necesidad y urgencia (Uña, Bertello y Cogliandro, 2005). Pero, *la reforma propuesta del artículo 37 consagraba finalmente una legislación apropiada para la crisis en una legislación de carácter permanente.* La ASAP consideró que *la modificación del artículo 37 de la ley de administración financiera violaba el espíritu del sistema de administración financiera que había asignado un poder muy significativo al Congreso en el proceso presupuestario.* Y ASAP emitió un “comunicado” contrario a dicha modificación.

*“El proyecto de modificación del artículo 37 de la Ley N° 24.156, ¿pretende resolver los problemas de rigidez que presenta la administración presupuestaria?*

Si es así, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo deben arbitrar los medios para corregir este defecto atacando las causas reales.

*Las situaciones de emergencia calificadas por el Congreso Nacional justificaban trasladar facultades legales en forma transitoria, en tanto pasara la emergencia.*

*Lo que nos preocupa es que la modificación planteada tiene carácter permanente.*

Si bien nos consta por experiencia que el Gobierno ha hecho un uso limitado de la norma de modificaciones de partidas presupuestarias previstas en el artículo 37 de la Ley 24.156, no es menos cierto que *el aumento de gastos financiados con incrementos de recursos, aprobados por D.N.U., ha sido de un monto considerable en los últimos años.* Esto puede ser atendible por la emergencia económica y social que el país vivió. (...)

*El fortalecimiento de la institución presupuestaria no debe considerarse un formalismo, sino una manera de sustentar la institucionalización del país mostrando una alta transparencia en manejo de los recursos y gastos públicos y ejerciendo a pleno las responsabilidades que la Constitución le asigna al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional.*

La ASAP espera que la presente declaración sea útil para evaluar las implicancias técnicas del referido proyecto y constituya un *aporte válido al intenso debate público que el mismo ha suscitado.*” (ASAP, 2006: 4-7) (Destacado propio)

*Martirene seguía contratado como asesor, pero impulsó la declaración a pesar de eventuales costos que pudieran acontecer para la relación entre ASAP y la secretaría de hacienda.* La modificación del artículo 37 se realizó mediante la ley 26.124 facilitando todo tipo de reestructuración al Jefe de Gabinete.

En los hechos, la influencia de ASAP sobre la subsecretaría de presupuesto durante la presidencia de Martirene entre 2006 y 2010 fue declinando. Sus esfuerzos en la subsecretaría por la implantación de los presupuestos plurianuales, presupuestos alternativos y el presupuesto por resultados tuvieron una influencia doctrinaria pero no lograron transformar las lógicas de la formulación presupuestaria. Finalmente, dejó su posición de asesor en el año 2010.

Martirene había expresado desde 2006 tanto en su posición de consultor de la subsecretaría como desde la presidencia de ASAP su creciente preocupación por una rápida pérdida del superávit primario y un retorno hacia un resultado financiero que podría colocar a la Argentina en el mismo sendero de los años 90. En Martirene (2006), se preguntó si que no teniendo la ley de administración financiera la meta del equilibrio fiscal primario y secundario y a pesar de haberse construido un “sistema” con reglas instrumentales de registro de la información presupuestaria, contable, del tesoro y de la deuda pública, no podría haber en la propia naturaleza del “sistema” un problema que llevara a una nueva crisis. Una anomalía no resuelta, un “reverse salient”<sup>377</sup> que volviera a colocar en riesgo toda la administración de las finanzas públicas.

“Esto es importante averiguarlo, más que por el interés que puede suscitar un análisis retrospectivo de este tema, por la preocupación de saber, si es que hubiera debilidades estructurales en el interior del propio sistema, cómo eliminarlas frente a un eventual retorno a fenómenos similares a los atravesados en la década pasada (también en las décadas del 70 y del 80), para que puedan operar como un freno a la formación de un nuevo estado generalizado de incapacidad de pago.” (Martirene, 2006: 8)

---

<sup>377</sup> Hughes (1987: 73) introduce la noción de “reverse salient”. Son problemas existentes en alguno de los componentes de un “sistema tecnológico” que puede fallar al interior de un sistema o no han tenido una solución adecuada al problema que el sistema y sus componentes intentan ofrecer. En este caso, para Martirene, la ausencia de reglas macrofiscales y ciertas deficiencias en el proceso de formulación presupuestaria en el modelo de Gutiérrez podían ser el origen de que las proyecciones del déficit no fueran adecuadas y a que el servicio de la deuda pública se volviera insostenible, a pesar de su adecuado registro en el SIGADE.

Para Martirene, había un problema en el modelo de Gutiérrez de Ahorro-Inversión-Financiamiento:

*“Las cuentas de financiamiento, que en el Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento están ubicadas debajo de la exposición del Resultado Financiero, constituyen algo así como la parte oculta del iceberg. Por lo general estas cuentas quedan fuera de la mirada de los lectores no especializados, como si lo que figura como aplicaciones financieras no fueran también obligaciones de pago que la Tesorería tiene que afrontar.*

En este punto se quiere destacar que en la estructura técnica de la Ley de Presupuesto y en la abundante información complementaria de soporte, cuya configuración surgió de la reforma presupuestaria, existe una intención muy marcada para exponer todo lo vinculado con el gasto primario, desde las políticas presupuestarias de las jurisdicciones y entidades, la apertura por programas y proyectos, las metas físicas de los algunos programas, el detalle de las diferentes partidas de gastos y el detalle de los cargos de personal, pero es escaso el desglose explicativo de las fuentes de financiamiento, de la amortización de la deuda, los préstamos y de otros conceptos ubicados debajo de la línea. Por ejemplo, en la información complementaria, que en el caso del Presupuesto 1995 representa casi el 90% de la información elevada al Congreso, es poco lo que se puede conocer sobre el financiamiento del Presupuesto.

*Esta desproporción entre la información dedicada al gasto primario y la correspondiente al servicio de intereses y a las cuentas de financiamiento provoca, como efecto no querido, un desplazamiento de la atención en el análisis de las cuentas públicas durante la etapa del tratamiento parlamentario hacia todo lo relacionado con el gasto primario. El mismo problema existe con relación a la información que se suministra sobre los ingresos corrientes y de capital”* (Martirene, 2006: 49)

Pero, su propuesta de una reforma a la formulación del presupuesto nunca pasó de un ejercicio conceptual. Su propuesta de expresar un “resultado financiero ampliado” (que expresaría el fondo anti cíclico que quería implementar Lavagna y que el presidente Kirchner no impulsó) y la “variación de la deuda pública” como nuevas categorías e informaciones para los legisladores al momento de aprobar el presupuesto, nunca fueron debidamente atendidas<sup>378</sup>. Martirene aún conservaba la expectativa de que si se introducían unos cambios más radicales en algunos de los procedimientos del “sistema” podrían evitarse nuevas crisis. Pero, no logró convencer a las autoridades.

De hecho, continuaron las controversias entre la ministra Felisa Micheli y la red de expertos. En diciembre del año 2006, cuando se estaba preparando la decisión

---

<sup>378</sup> Pueden consultarse las ideas de Martirene sobre las fallas instrumentales y de cómo debía reformarse y utilizarse el “sistema” conjuntamente con reglas macrofisciales para evitar nuevos desequilibrios que volvieran a colocar al país en situaciones similares a las vividas desde 1997 hasta la crisis del 2001-2002, pueden consultarse en Martirene (2006: 69-75)

administrativa distributiva del presupuesto, la directora y el subdirector nacional de presupuesto Susana Vega y Alcides Saldivia fueron removidos de sus cargos. Oponían objeciones a ciertos programas presupuestarios del Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal. Pese al apoyo que intentó darles Roberto Martirene, Raúl Rigo apoyó dicha remoción. Pero, simultáneamente logró que se designara a Joaquín Alperovich, antiguo joven profesional pasante de los años 90, como nuevo director nacional de la ONP<sup>379</sup>. Martirene y Makón le encargaron a Susana Vega que se hiciera cargo de los informes de ejecución presupuestaria que regularmente emitía ASAP.

Durante 2006, un proyecto de ley para la emisión de bonos de consolidación de deuda presupuesto para el ejercicio 2007, contenía el pago a una “deuda” con un conglomerado empresario denominado grupo Greco<sup>380</sup>. La oposición parlamentaria se opuso a dicha inclusión. El senador oficialista Jorge Capitanich consultó a Jorge Amado, quién le ratificó que efectivamente se había incluido dicha previsión. Cuando finalmente llega la orden de emitir los bonos de consolidación durante 2007, *Amado mediante una excusa administrativa remite una nota señalando que en el largo proceso desde que el gobierno militar había intervenido el grupo, los sucesivos gobiernos habían debido hacerse cargo de las deudas que el mismo mantenía con diversos acreedores y por lo tanto preguntaba si realmente correspondía el pago. La actuación de Amado impidió los pagos al grupo Greco*. Miceli le ordenó un sumario a Amado, que corría en paralelo con actuaciones judiciales donde actores políticos opositores al gobierno acusaron a la ministro de acciones fraudulentas. Amado sorteó con excito tanto el sumario como sus declaraciones ante el juez de la causa. Y contó con el apoyo político del senador Capitanich<sup>381</sup>.

Luego de la salida de Miceli del ministerio de economía y con los sucesivos ministros y jefes de gabinete de Cristina Kirchner, continuaron las demandas de la oposición por revertir la reforma del artículo 37 de la ley de administración financiera y

---

<sup>379</sup> En la entrevista con nosotros, Raúl Rigo nos señaló que con el tiempo Martirene le había reconocido que esa remoción era necesaria si se quería lograr que el “sistema” siguiera funcionando sin otras consecuencias más graves. Para la repercusión mediática de esta controversia ver la nota del diario Clarín del 16/01/2007, [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/miceli-removio-funcionarios- apenas-mes-0\\_rkweSNzyCtx.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/miceli-removio-funcionarios- apenas-mes-0_rkweSNzyCtx.html), consultado en la www el 28/11/2017.

<sup>380</sup> La familia Greco es una familia de empresarios vitícolas y financieros de la provincia argentina de Mendoza. Acusados de haber vaciado el Banco de Los Andes, el gobierno de la dictadura militar de 1976 intervino el grupo empresario. La saga de demandas y contrademandas entre el estado nacional y el grupo empresario se prolongaron a lo largo de treinta años.

<sup>381</sup> Estos datos surgen en parte de la entrevista con Jorge Amado. Pero, puede consultarse la nota escrita por el periodista del diario La Nación Joaquín Morales Solá del 15 de marzo del 2007. Ver, <http://www.lanacion.com.ar/891462-el-caso-greco-una-piedra-judicial-en-el-camino-del-gobierno>, consultado en la www el 28/11/2017. Jorge Capitanich es un político argentino. Fue senador por la provincia del Chaco, del cual también fue su gobernador a partir de diciembre de 2007 hasta 2015. Durante el gobierno de Cristina Kirchner fue brevemente el Jefe de Gabinete de Ministros. Es considerado un político experto en finanzas públicas, administración financiera y planeamiento, desde sus primeras actuaciones como funcionario en la gestión de Carlos Menem.

por la utilización de decretos de necesidad y urgencia (DNU) para la asignación unilateral de créditos presupuestarios cuando la recaudación fiscal superaba los recursos (sub) estimados. *En las controversias políticas de la época se los denominaba “los superpoderes” del Jefe de Gabinete.* Frente a ello, en el año 2009, el poder ejecutivo envía un proyecto de ley al Congreso, limitando la autorización al Jefe de Gabinete de proceder a reestructuraciones presupuestarias hasta un límite del 5 % del total. ASAP emitió un nuevo comunicado apoyando en parte este restablecimiento relativo de las funciones del Congreso, pero siguió señalando críticamente el uso de los DNU (ASAP, 2009). El proyecto fue aprobado en el Senado, pero no en la Cámara de Diputados. La oposición insistió con el restablecimiento de la redacción original del artículo 37. Pero, además prohibiendo el uso de DNU para la asignación unilateral de la recaudación por arriba de la estimación presupuestaria<sup>382</sup>. Finalmente, la redacción del artículo 37 continuó tal como fue reformado en el 2006 y sólo sería parcialmente restablecido bajo la presidencia de Mauricio Macri.

Estas recurrentes declaraciones públicas de ASAP (comunicados, informes de ejecución presupuestaria) provocaron una mini crisis en el seno de la red experta. El Contador General Cesar Duro y Jorge Domper renunciaron a toda posición en la comisión directiva de ASAP<sup>383</sup>. Se habría una brecha entre los miembros de la red experta que seguían como directores de los organismos rectores y aquellos que actuaban desde la sociedad civil o la consultoría. Martirene dejó su contrato de consultor en la subsecretaría de presupuesto y sería reemplazado por Makón en ASAP.

En cualquier condición, Rigo, Domper y el resto de los directores de los organismos rectores continuaron haciendo funcionar el “sistema”. El SIDIF conceptual/informático respondía para canalizar las nuevas atribuciones delegadas al jefe de gabinete para reasignar el presupuesto como a los DNU que lo ampliaban con la sobre recaudación. Los problemas que se señalaban en Martirene (2006) y ASAP (2006, 2009) podían ser resueltos dentro del “sistema”. Con los instrumentos legales, las modificaciones presupuestarias por decreto o decisión administrativa del jefe de

---

<sup>382</sup> Ver el artículo del diario La Nación del 24/7/2010, <http://www.lanacion.com.ar/1278150-se-aprobo-en-diputados-la-derogacion-de-superpoderes>, consultado en la www el 28/11/2017.

<sup>383</sup> En la entrevista con nosotros, Domper señaló que el contenido del “comunicado” del 2009 influyó parcialmente en su decisión de renuncia a la comisión directiva de ASAP. Y que lo que más influyó fue que con la presidencia de Martirene las posiciones de ASAP (incluidos sus informes de ejecución presupuestaria) se habían convertido en análisis permanentemente críticos de la política presupuestaria del gobierno. Y que consideraba incompatible que siendo la mayor parte de los socios de ASAP funcionarios de la secretaría de hacienda, tuvieran una posición «poco colaborativa». Makón señaló, en la entrevista con nosotros, que el apoyó los comunicados porque era un signo de la «independencia» de criterio de ASAP que debía mantenerse.

gabinete, las mismas podían ser “cargadas” adecuadamente y procederse a la ejecución presupuestaria, los pagos, a la utilización de las reservas del Banco Central como nueva fuente de financiamiento<sup>384</sup> y a su registración contable<sup>385</sup>. Tal como señala Hughes (1987, 74) seguía siendo el turno de los “ingenieros-sociólogos” que resolvían problemas (los “reverse salient”) tratando de “*conservar*” el sistema, que el SIDIF pudiera seguir funcionando y que no fuera reemplazado. No era posible en el marco de las políticas económicas que comenzaron luego del año 2006 y particularmente a partir 2009 y 2010, atender las *soluciones más radicales* demandadas por los *inventores originales* como Gutiérrez, Makón o Martirene.

*Si bien se habían originado estas diferencias entre los expertos que continuaban como responsables del funcionamiento del sistema y sus inventores originales, sus relaciones interpersonales y de respeto profesional continuaron.* En particular, Gutiérrez y Makón siguieron convocando tanto a Rigo como a Domper a actividades de seminarios, conferencias, cursos, materias de posgrado o consultorías en el exterior. *Los “lazos débiles” entre los miembros de la red siguieron actualizándose permanentemente. Y las relaciones de amistad entre Gutiérrez, Makón, Martirene, Domper y Amado, continuaron o incluso en algunos casos se incrementaron.*

#### **5.4. Los “soldados” del sistema de administración financiera**

«Los *soldados* del sistema de administración financiera dicen: “Por acá no pasa nada”» (Entrevista a Gerardo Otero<sup>386</sup>)

Como hemos analizado, la actuación de los responsables de los organismos rectores constituyó un factor determinante en la estabilización y conservación del sistema de administración financiera argentino. Sin embargo, el “sistema” se estabilizó también porque *centenares de agentes de los servicios administrativo financieros de los*

---

<sup>384</sup> No es este el lugar para tratar la cuestión del uso de las reservas del Banco Central como fuente financiera para el pago de los vencimiento de deuda reemplazando al endeudamiento internacional, ni la crisis provocada con el entonces presidente del Banco Central Martín Redrado, ni la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central ni las consecuencias de las políticas macroeconómicas inauguradas a partir de 2010.

<sup>385</sup> En la entrevista con nosotros, Makón destacó el hecho de que lo que no se había perdido eran las rutinas de la carga del SIDIF a partir de los instrumentos legales vigentes (atribuciones del jefe de gabinete o DNU): «No paso como en el INDEC. En Hacienda se siguió registrando»

<sup>386</sup> Gerardo Otero es un economista que ha integró los equipos del ministerio de economía de la provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2005, desde director a ministro. Como subsecretario de finanzas, fue invitado por Makón a asociarse a ASAP e integrar su comisión directiva. Dicho equipo, encabezado por Jorge Remes Lenicov, como ministro en la provincia y luego ministro de economía durante la presidencia provisional de Eduardo Duhalde en 2002, nunca encaró la reforma de la administración financiera provincial. Siempre se consideraron a sí mismos como “militantes” del peronismo con profesión de economistas. Ver, Pereyra (2012). Otero fue luego secretario de coordinación del ministro de interior y transporte de Cristina Kirchner Florencio Randazzo, con muy bajo perfil político y mediático. En dicha situación pudo experimentar las capacidades de gestión que lo otorgaba el sistema de administración financiera nacional y la consolidación que tenía bajo la conducción de la subsecretaría de presupuesto, los organismos rectores y los funcionarios del servicio administrativo financiero del ministerio (Entrevista a Gerardo Otero)



*distintos ministerios y organismos descentralizados comenzaron a desempeñarse de modo regular de acuerdo con las ideas de la integración entre los “sistemas” de presupuesto, contabilidad y tesorería. Y habían comenzado a operar los procedimientos presupuestarios, de contabilidad y de pagos implementados en el proceso de reforma. En términos, de Hughes (1987: 59) se había producido un proceso de “desentrenamiento y reentrenamiento” de los trabajadores y supervisores descentralizados. En palabras de Marcos Makón:*

«Además de los directores y el personal de la secretaría de hacienda, fue clave que la reforma fuera incorporada por los responsables de los servicios administrativos y por el personal de las direcciones de administración» (Entrevista a Marcos Makón)

El proceso de entrenamiento de centenares de funcionarios de la administración fue el resultado de la actuación de Centro de Capacitación de la secretaría de hacienda, conducido por Moisés Lichtmacher en sus inicios y Gabriela Candal hasta el presente<sup>387</sup>. Si para 1996, el Centro dio capacitación unos 2800 *funcionarios* en los primeros años de su puesta en marcha, la actividad de entrenamiento de nuevos funcionarios de la secretaría de hacienda y del resto de las instituciones del sector público, ha sido masiva a lo largo de su trayectoria. *Entre julio de 1993 y julio de 2017, 67.522 participantes habían participado de 2.774 actividades de capacitación*<sup>388</sup>.

En este proceso de re entrenamiento del personal de los servicios administrativos de las jurisdicciones resultaba prioritario de la formación de *los responsables de presupuesto, de contabilidad y de tesorería de cada institución*. Este enrolamiento había comenzado durante 1991 y 1992, con la difusión del “programa de reforma”. Tal el caso de Lidia Parma<sup>389</sup>, por ese entonces, directora de programación y control presupuestario del ministerio de trabajo y de seguridad social:

«Yo ya era miembro de ASAP y a Marcos ya lo conocía un poco, pero no a Ricardo Gutiérrez. (...) Hasta entonces los funcionarios de los servicios administrativo financieros *estábamos abandonados*,

---

<sup>387</sup> Luego de la salida de Moisés Lichtmacher en 1996, la Licenciada Gabriela Candal ha dirigido el Centro de Capacitación de Hacienda por más de veinte años.

<sup>388</sup> Debemos estos datos a la Lic. Gabriela Candal. Téngase en cuenta que un mismo funcionario puede haber participado de más de una actividad de capacitación, en un proceso de entrenamiento continuo.

<sup>389</sup> Lidia Parma, actualmente jubilada, fue funcionaria del ministerio de trabajo desde 1968 hasta principios de 2016. No había podido completar sus estudios de contador público, pero había cursado la materia contabilidad pública con la perspectiva de Cayetano Licciardo. Ello le permitió desempeñarse desde el inicio de su carrera funcional en distintas posiciones de administración y gestión presupuestaria del ministerio. Para el momento del inicio de la reforma era directora de presupuesto entre 1992 y 1997. Y luego fue directora general de administración entre 1997 y 2007. A partir de entonces, fue asesora del subsecretario de coordinación hasta su jubilación. Se había formado en la década del 80 en presupuesto por programas en el INAP y como técnica superior en administración pública. Era miembro de ASAP desde la década del 80 cuando era presidida por Horacio Muscia. Tenía una relación antigua con Roberto Martirene. A partir de 1999 es miembro de la comisión directiva de ASAP hasta el presente.

pero con la gestión de Ricardo y Marcos comenzamos *a ser convocados*. (...) Se empezaron a hacer reuniones en el Salón Padilla de la secretaría de hacienda. Nos daban el libro Programa de Reforma de la Administración Financiera, con Marcos y Ricardo. (...) *Me admiraba como sabía el secretario de hacienda. Era inusual que un secretario de hacienda conversara en términos del compromiso, el devengado, el preventivo*. (...) Y que tuvieran un *gesto de consulta* (...)» (Entrevista a Lidia Parma)

Parma tomó el Curso Intensivo de Administración Financiera que comenzó a dictarse en el Centro de Capacitación de la secretaría de hacienda, comenzó a mandar a su personal al Curso Interamericano y a todas las ofertas de capacitación que se realizaban. Además, ofreció al ministerio para las primeras instalaciones del CONPRE y su enlace al SIDIF informático central.

«Luego, tenías que *convencer a toda tu gente*. Había que *cambiar todo lo que venías haciendo hasta ese momento*. Venía de las reuniones y buscaba convencer a la gente. Los convencías con el *entusiasmo*. Que todo iba a ser para mejor. Yo les decía: “Nosotros tenemos que ser *prueba piloto*”. (...) El CONPRE se probó en el Ministerio. Teníamos diferencias los primeros meses pero al tercer mes ya todo salió bien. Le costó a la gente más grande. Dejar los libros y empezar a cargar los datos en una computadora. No tener miedo a dejar el libro, a usar la computadora. (...)

Me traje *pasantes* a través de la dirección de presupuesto. (...)

Al principio, cometimos errores en la formulación del presupuesto. Pero, se iba ajustando con las cuotas y las reformulaciones presupuestarias (...) Después, el presupuesto del ministerio de trabajo comenzó a ser utilizado como *modelo* en los cursos de la secretaría de hacienda. (...)

El SIDIF resolvía cómo se *ensamblaba* lo contable con lo presupuestario. Los especialistas en presupuesto y contabilidad de la secretaría de hacienda transmitieron a los informáticos lo que buscaban. Luego en los SAF lo implementábamos. (...) *Aceptábamos los cambios que venían de Hacienda*. Y había un trabajo en equipo entre la Contaduría y los que llevábamos los momentos del gasto en los ministerios. *Desde los ministerios le planteábamos problemas y les sugeríamos necesidades para que no hubiera una contabilidad paralela*. (...) *Piky Frenkel podía comprender la visión del que no era informático. Tenía en cuenta los problemas que le planteábamos. Y nos pedía que le explicáramos y daba la solución*. (...) Hacer el SIDIF informático con un equipo propio y no recurrir a consultoras externas fue fundamental para que se tuvieran en cuenta las opiniones de los funcionarios de la secretaría y de los SAF. (...) *El SIDIF es una herramienta fácil de interpretar*. La podes exponer y lo comprendes. Podés evaluar lo que ejecutaste, lo que liquidaste. *Es una herramienta de evaluación que nos permitía aprender de los errores que teníamos en la formulación del presupuesto*.» (Entrevista a Lidia Parma)

Un modo de profundizar el enrolamiento de los responsables de los servicios administrativos de las instituciones era invitarlos a participar de los seminarios de

ASAP. Ello produjo al mismo tiempo que se conformara una *red informal de responsables de los SAF*.

«En los seminarios de ASAP lo importante fue conocer a los otros responsables de los SAF. *Allí se armó un grupo. Discutíamos como resolver problemas. Era un núcleo de profesionales y amigos, al que vos podías llamar y consultar como aplicar los cambios.* (...) Yo promovía que se asociaran a ASAP. (...) Además, *me hice amiga con los funcionarios de la Secretaría de Función Pública, para la programación del gasto en recursos humanos.* (...)

A los seminarios de ASAP iba yo. Igual cuando podía llevaba más gente. Era una oportunidad de capacitarte y de *fortalecer la relación con los funcionarios de los órganos rectores.* (...)

Me formé, formé amigos. Tenía una relación estrecha con los funcionarios de la secretaría de hacienda. *Tengo más amigos de la secretaría de hacienda que en el ministerio de trabajo.*»  
(Entrevista a Lidia Parma)

Este *entramado de relaciones* entre los responsables de los SAF y los responsables de los órganos rectores, no solo permitía resolver problemas de rutina. *Se probó además en las sucesivas crisis económicas y en la implementación de las políticas sociales* inauguradas a consecuencia de las mismas, en particular el Plan Jefes y Jefas de Hogar.

“Teníamos un *convencimiento mutuo* entre los que estábamos en los SAF y los órganos rectores de la secretaría de hacienda de que se podían resolver los problemas que se originaban en el contexto económico. (...) Generalmente, Domper y Muscia eran quienes encontraban las soluciones sobre la fuente financiera. (...) A pesar de la sorpresa de Susana Vega que era la directora de presupuesto, entre Rigo, Masa<sup>390</sup>, la ministro Caamaño<sup>391</sup>, Domper y yo, planteamos que el ANSES le hiciera un “préstamo” al ministerio de trabajo para pagar el Plan Jefes y Jefas de Hogar cuando los fondos no alcanzaban.» (Entrevista a Lidia Parma)

La implementación del “sistema” no solo obligaba a cambios en los comportamientos administrativos de los servicios administrativos. Los miembros de las direcciones de asuntos jurídicos y los profesionales de las áreas sustantivas tuvieron que incorporar a sus rutinas los momentos de la formulación y ejecución presupuestaria y los requisitos de documentación necesarios para proceder a la ejecución del presupuesto

---

<sup>390</sup> Sergio Massa es un político argentino que fue director de la Administración Nacional de la Seguridad Social a partir de la presidencia de Eduardo Duhalde. Continuó como director del ANSES con Néstor Kirchner. Luego fue intendente del municipio de Tigre y posteriormente jefe de gabinete de la presidenta Cristina Kirchner. Posteriormente, ha sido diputado y candidato a presidente y senador por un sector del peronismo.

<sup>391</sup> Graciela Caamaño es una política argentina. Ha sido en diversas oportunidades diputada nacional hasta el presente. Durante la presidencia de Eduardo Duhalde fue ministra de trabajo.

y de los pagos a los beneficiarios. Esto fue el caso de los responsables de los programas sociales que se inauguraron en la década del 90 y que continúan hasta el presente.

“Había que *capacitar* también en administración financiera, por ejemplo, a los directores de asuntos jurídicos o los abogados asesores de los secretarios. (...) Se los formaba en *reuniones*.

Para los programas de empleo y formación profesional, se establecían los requisitos para firmar el convenio. Todo lo que tenían que tener para enviarle el 30 % de adelanto. Luego, tenían que presentar la rendición de cuentas. En muchos lugares había que *mandar gente para que ayudaran a hacer la rendición de cuentas*. Después te dabas cuenta de los problemas porque en muchos lugares solo tenían para dar más que un recibo simple. (...)

*Se capacitaba a las organizaciones que daban cursos de formación profesional y se los formaba de cómo rendir cuenta*. Si no lo hacían bien, se paraba la transferencia de los fondos, la entrega del saldo.

Se armó un *manual de procedimientos para el otorgamiento de subsidios* de la secretaría de empleo y formación profesional.» (Entrevista a Lidia Parma)

Estos comportamientos se replicaron en todos los ministerios que tienen como contrapartes habituales a municipios, sindicatos u organizaciones sociales o de la sociedad civil para la implementación de programas sociales, de micro emprendimientos, economía social, capacitación, desarrollo local, entre otros. No solo los manuales de procedimientos pasaron a fijar la necesidad de la formulación de proyectos específicos con sus respectivos presupuestos. Cada una de las organizaciones contrapartes debe certificar claramente sus estatutos, objeto social, autoridades, balances al día y cuentas corrientes a las cuales transferir los fondos.

Los profesionales y técnicos responsables colaboran en subsanar dificultades, ayudan a formular proyectos, enseñan como rendir cuenta de los gastos y hacen el seguimiento de las órdenes de pago. Y, acostumbran a hacerlo por el número de registro SIDIF, que despliega el número de expediente que autoriza la ejecución presupuestaria (compromiso) y las distintas etapas de la ejecución (devengado) hasta la emisión de la orden de pago electrónica y que la organización contraparte reciba los fondos en su cuenta corriente. *Los técnicos y profesionales de los programas ministeriales suelen sostener que están esperando que “salga un SIDIF”*.

«Y tienen razón al llamarlo de ese modo. Hay un *cambio de lenguaje*. Todos nos referimos a un número de registro SIDIF, que es el que te brinda toda la información sobre el estado de la ejecución de un proyecto específico y las órdenes de pago.<sup>392</sup>» (Entrevista a Lidia Parma)

La “estabilización” del SIDIF informático en los servicios administrativo financieros de las jurisdicciones como consecuencia del accionar de los funcionarios “entrenados” en su funcionamiento permitió desde entonces procesos de “enrolamiento” de los funcionarios políticos que eran responsables de subsecretarías o secretarías administrativas o de coordinación. La toma de decisiones de políticas públicas pasó a ser facilitada, pero al mismo tiempo condicionada por los responsables de las direcciones de administración, presupuesto, contabilidad y tesorería de los organismos. En palabras de Gerardo Otero:

«Yo me acuerdo que cuando estuve en la subsecretaría de relaciones fiscales con las provincias en 1983, lo único que teníamos era una “planilla” de caja. (...) Una vez tuvimos una reunión en el Banco Central con gente del Banco Mundial. Íbamos a ver la cuestión fiscal. Una reunión con un chileno, de 13 a 16. Abrió el maletín con una carpeta. *Me “cagó” a pelotazos*. No tenía ninguna información. No había capacidad de producción de información. Era nula. (..)

Yo había visto en las presentaciones de ASAP el funcionamiento del “sistema”. Pero, cuando me hago cargo de la Subsecretaría de la Coordinación administrativa de la Secretaría de Transporte vi su real dimensión. (...) Me siento acá y hay un “sistema” que existe y funciona. Llamo al director del Servicio Administrativo Financiero y a la directora de presupuesto y *tengo toda la información para la toma de decisiones*. Siento que *la información fluye y tenemos los elementos para tomar decisiones de las políticas que decide el Ministro*. (...)

Pero, con los sistemas de cuotas de presupuesto y de tesorería del SIDIF, *el espacio para la discusión sobre reasignaciones de gasto sigue siendo muy restrictivo*. (...) Ahora tenemos un presupuesto nuevo con mucho financiamiento. Gastos que no existían antes. Por ejemplo, la compra de los trenes., después del accidente ferroviario de Plaza Once y para reparar las formaciones de trenes del Sarmiento. (...) Tenemos una unidad ejecutora con fondos del BID, el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento y Fonplata. Pero, la restricción es con los fondos de contraparte del tesoro. Para transferir a la UEPEX, *no se puede hacer sin documentación de respaldo*. Por eso, inventamos un fondo rotatorio, para que sea más rápido que las transferencias por la Tesorería. Pero, *me tuvo que ayudar la Subsecretaría de Presupuesto*. Tuve que *convencer al Auditor Interno, al director de administración, al director de presupuesto*. Los soldados de la administración financiera dicen: «*Por acá no pasa nada*». *Son fieles custodios del sistema*. (...). Tuve que recurrir a Raúl Rigo y a Jorge Domper con su experiencia para encontrar la solución.» (Entrevista a Gerardo Otero)

---

<sup>392</sup> Esta respuesta de Parma en la entrevista con nosotros, se debe a que le planteamos que en el ministerio de desarrollo social habíamos tenido conversaciones informales con profesionales que se desempeñaban en distintos programas sociales, que sorprendentemente nos comentaban que estaban esperando “*que salga un SIDIF*” para cierto beneficiario. En ese caso, una orden de pago por transferencia electrónica para un grupo de emprendedores.

Tal como sostiene Hughes (1987), aquellos que se desempeñan en un “gran sistema tecnológico estabilizado”, y que han sido entrenados en el funcionamiento del un “sistema” o ejercen la tarea de seguir “entrenando” a nuevos operadores y trabajadores, que son docentes o producen ponencias para congresos o artículos para revistas, se convierten en un componente de la estabilización. Son aquellos que hacen pensar a otros que están frente a un “sistema autónomo que se autogobierna”.

Incluso, frente a los desafíos que vivió el sistema por un aumento de la discrecionalidad en la política presupuestaria por las facultades delegadas o el recurso de los fondos fiduciarios o de grandes fondos rotatorios, los agentes de los servicios administrativos de las jurisdicciones se convirtieron en “guardianes del sistema”. En palabras de Makón:

«Es cierto que se ha perdido la “cultura presupuestaria” en estos años. Pero, eso, creo yo, con un poco de decisión política se puede restablecer. Lo que no se pudo cambiar son las rutinas de la ejecución presupuestaria. Porque están los burócratas. La lógica burocrática es la lógica del registro. Todo debe ser registrado. Y por eso, los procesos de registro de la ejecución presupuestaria no se perdieron. Por los burócratas” (Entrevista a Marcos Makón)

## 5.5. La “sidificación” de la administración y las políticas públicas

“Yo siempre entendí a *la administración pública como una palanca*” (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

La estabilización del SIDIF por la acción de los responsables de los organismos rectores y de los servicios administrativos de las jurisdicciones no sólo enroló a políticos expertos como Lamberto, Otero o Sarghini en la utilización del “sistema”. Políticos de distintas extracciones partidarias han tomado decisiones en dicho marco y han incorporado, como los funcionarios y técnicos de programas, el “lenguaje” del SIDIF informático. Cuando en diciembre de 2016 Raúl Rigo deja la subsecretaría de presupuesto luego de casi quince años de gestión es convocado por la gobernadora de la provincia de Buenos Aires María Eugenia Vidal como asesor<sup>393</sup>. En la primera reunión la gobernadora lo recibe utilizando *el lenguaje y la jerga del SIDIF*:

«Raúl, vos sabés que la provincia está muy atrasada. *No pudimos traer el e-SIDIF. Trajimos el SIGAF de la Ciudad de Buenos Aires, que como sabés es parecido al SLU.*» (Entrevista a Raúl Rigo)

---

<sup>393</sup> María Eugenia Vidal se inicia en la gestión pública a través de la Fundación Sophia de Horacio Rodríguez Larreta. Su primera actividad fue como *pasante en ANSES, donde fue dirigida por Raúl Rigo cuando este se desempeñaba como gerente de finanzas en 1994*. Luego se integraría al PRO y sería la ministra de desarrollo social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la gestión de Mauricio Macri, antes de ser candidata y luego gobernadora de la provincia.

Como vimos, Latour (1983) sostiene que el modo en que los científicos cambian el mundo y ejercen poder es mediante “pruebas de fuerza” por las cuales convencen a múltiples actores que aquello que han aislado o desarrollado en un “laboratorio” puede ser llevado a una escala macro, resolviendo problemas que no han logrado ser resueltos. Cuando estos procesos de enrolamiento se producen, se conforma un “actor-red” donde múltiples actores resignifican sus acciones y aceptan la “realidad” de los “objetos” “aislados y contruidos” por los expertos en un contexto de laboratorio. Estos “cuasi-objetos” producidos por los científicos y tecnólogos pasan a formar parte de las “asociaciones” humanas. Un actor-red conformado por actores y actantes “cuasi-humanos” producidos y “nombrados” y “graficados” por los tecnólogos. En este caso, el SIDIF conceptual/informático “traído al mundo” por los expertos, re ensambló las relaciones de múltiples actores, haciendo que todos “entendieran” y “miraran” los hechos administrativos desde el SIDIF, especialmente en sus “salidas” y “entradas” de información.

También sostiene Latour, que este es el modo de ejercicio del poder por parte de los científicos y tecnólogos (y aquí agregaremos de los expertos en técnicas de administración y de la computación). Incluso afirma que muchos científicos han intentado dedicarse a la acción política y que en la mayor parte de los casos han tenido escaso éxito<sup>394</sup>. Sin embargo, han ejercido un tipo de “poder” que les ha permitido cambiar las asociaciones sociales. Influyendo sobre el comportamiento de múltiples actores, enrolando la voluntad de los políticos, logrando cambios legislativos, imponiendo formas de “medir” la realidad y logrando que múltiples actores humanos cambien su acción, su lenguaje y el modo en que entienden el mundo. Que, desde entonces, incluye los objetos contruidos por científicos y expertos.

*Aquí concluiremos, que este también ha sido el caso del modo de ejercicio del poder por parte de los expertos que primero “inventaron”, luego “desarrollaron a escala experimental” y más tarde “construyeron”, “estabilizaron” y “conservaron” el “sistema de administración financiera” argentino, tanto en sus aspectos conceptuales como informáticos. El “sistema”, ya devenido en un “gran sistema tecnológico” o “actor-red”, donde el SIDIF informático se transformó un “actante” con el que cuentan no solo los responsables de la secretaría de hacienda, los organismos rectores y los*

---

<sup>394</sup> Nótese que este ha sido el caso de Gutiérrez y Makón, que siempre tuvieron vocación política pero que no tuvieron mucho éxito en sus respectivos intentos o vocaciones políticas. Gutiérrez quiso ser en diversas ocasiones candidato en elecciones o dar saltos más importantes a la política sin lograrlo. Makón tuvo una experiencia traumática en su paso por el gabinete del presidente de la Rúa.

responsables de los servicios administrativo-financieros. También los políticos y los directores de área, responsables de programas y técnicos de múltiples programas y políticas públicas. Se había producido una “*sidificación de la administración y las políticas públicas*”<sup>395</sup>.

Si el pensamiento de Gutiérrez siempre ha sido que la administración pública es una *palanca* al servicio de todo gobierno, aquí sostendremos, que las acciones de invención del SIDIF conceptual e informático en ambientes de consultoría en América Latina también operaron como una *palanca*, en el sentido de Latour (1983). Como una suerte de “laboratorios”, los “proyectos de consultoría” con alto nivel de enraizamiento en los que se involucraron y las primeras pruebas de funcionamiento del SIDIF informático para toda la administración pública que dieron Gutiérrez y Makón y su equipo de directores de organismos rectores, fueron “palancas” que transformaron la realidad de la gestión pública en Argentina.

Ciertamente, como sostiene Latour (2008 [2005]), existe un permanente reensamblaje de las asociaciones que constituyen lo social. Por ello, los “grandes sistemas tecnológicos” como “actor red” deben estar ofreciendo constantemente pruebas de fuerza, intentando resolver problemas no resueltos y afrontando desafíos y controversias. Los expertos responsables del mantenimiento de los “sistemas”, en un constante ejercicio de un rol de “ingenieros-sociólogos”, deben seguir convenciendo a muchos que el “sistema” puede seguir funcionando ante nuevas realidades, desafíos o nuevos gobiernos o actores políticos y sociales. Y ese fue el rol que le cupo principalmente a Rigo y Domper a partir de la crisis del 2002. Y ya no solo frente a los nuevos equipos políticos sino frente a los “padres del sistema”.

La “sidificación” de la realidad administrativa y de las políticas públicas se ensambló con las formas de implementación de los programas y múltiples políticas públicas. Tanto aquellos financiados por el tesoro como aquellos financiados por la banca multilateral y la cooperación. Los procesos del SIDIF han llevado a la reestructuración de actores institucionales subnacionales. Las administraciones públicas provinciales y municipales han tenido que adaptarse al SIDIF nacional, del mismo modo en que los bancos que administran cuentas sueldo de los empleados públicos

---

<sup>395</sup> Utilizamos esta metáfora a partir de Latour (1987) en la que utiliza la metáfora de la “pausterización de Francia” para caracterizar el modo en que Luis Pasteur con sus inventos y el modo en que convencía a otros actores sociales y políticos transformó la realidad social francesa.



también se han ensamblado con las formas de pago de la nómina. O los mismos programas con financiamiento del BID o del Banco Mundial. Las organizaciones no gubernamentales que son intermediarios en la ejecución de programas sociales u otras políticas públicas, también han tenido que hacerlo.

Las universidades públicas argentinas, aún en su estatuto de autonomía, han tenido que adoptar sistemas informáticos de administración financiera similares al SIDIF. En paralelo, y como experiencia diferenciada, cuando en 1994 se sancionó la ley de educación superior que ordenó el funcionamiento de las universidades nacionales argentinas, se estableció que debían regirse por la ley de administración financiera. A partir, de 1996, la secretaría de políticas universitarias, desarrolló el denominado “sistema de información universitario” (SIU) que distribuyó gratuitamente entre todas las universidades argentinas para la gestión y la generación de información financiera universitaria<sup>396</sup>. Más allá que *el SIU desarrolló sistemas de gestión académica de alumnos, docentes, becas, y otras funcionalidades, para lo que aquí importa, desarrolló sistemas de administración financiera, presupuestaria, de tesorería y contables que a su vez permitiera generar los estados financieros a enviar a la Contaduría General de la Nación*. Actualmente, 55 universidades públicas argentinas cuentan con algún grado de implementación de los sistemas SIU.

En términos de Latour (1987) se había impuesto una “metrología”, un modo de “medir” la realidad administrativa. Puede efectivamente entenderse que los SIDIF conceptuales e informáticos al registrar la contabilidad presupuestaria, de caja, financiera, económica y de producción institucional y de resultados de las entidades de la administración estatal, imponen una manera de “medir” y por lo tanto de comprender la realidad administrativa y de las relaciones financieras y de prestación de servicios con otros actores. Y esta “metrología” impone su lenguaje y sus categorías conceptuales también a los tomadores de decisión política, institucional y administrativa.

---

<sup>396</sup> El desarrollo del Sistema de Información Universitario fue una iniciativa de Juan Carlos del Bello, economista justicialista experto en ciencia y tecnología y educación superior que fue secretario de políticas universitarias y secretario de ciencia y tecnología durante la gestión del presidente Menem. Durante la gestión de Eduardo Duhalde fue el director del INDEC. Actualmente es el rector de la Universidad Nacional de Río Negro. Los sistemas SIU han sido desarrollados por la matemática Luján Gurmendi. En entrevistas con nosotros, Gurmendi nos indicó que tuvo solamente en cuenta los aspectos conceptuales del SIDIF, no así su arquitectura informática. Además, desarrolló una estrategia de carácter más incremental que la realizada por Piky Frenkel. Fue más activa en la construcción de “comunidades de usuarios” de las universidades para la retroalimentación de las soluciones y para lograr la aceptación de las universidades, que se oponían a la implantación de los sistemas SIU por temores a la pérdida de autonomía y al control de la subsecretaría de política universitaria. Gutiérrez nos expresó en la entrevista su desconocimiento acerca de los sistemas SIU. Para una aproximación a esta experiencia de desarrollo de “sistemas” compatibles con el SIDIF central, ver Gurmendi (2007).

*Esta “sidificación” de la toma de decisiones políticas y administrativas y su lenguaje, no solo por parte de los administrativos y técnicos, sino incluso por los políticos de diversas extracciones partidarias, transformó realidades políticas y sociales más amplias, contribuyendo a la conservación del sistema* luego de la salida del gobierno de Gutiérrez y Makón, a la crisis del año 2001-2002 y los sucesivos secretarios de hacienda y diversos equipos de gobierno.

Se había consolidado un “sistema de gobernanza y decisión” (Granovetter y McGuire, 1998). Un “gran sistema tecnológico” que buscó ser implantado en otros ambientes. Pero, esta implantación no es solo el resultado de un “efecto de demostración” de un “sistema” que comienza a ser imitado por otros. En gran medida, la mayoría de estas implantaciones son resultados de una “transferencia” explícita. Especialmente, a las administraciones provinciales argentinas y a otros países de América Latina. En esta “transferencia” (Hughes, 1987), nuevamente actuaría la “red experta en administración financiera” argentina y latinoamericana. Y sería también financiado por la banca multilateral y la cooperación internacional. Un proceso de *“sidificación de las administraciones públicas latinoamericanas”*. E incluso, como veremos de otros continentes.

## CAPITULO VI

# LA EXPANSION LATINOAMERICANA Y GLOBAL DE LOS SIDIF: EL “ESPÍRITU” DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, LA RED DE CONSULTORÍA EN SIDIF Y EL PAPEL DE LA BANCA MULTILATERAL Y LA COOPERACIÓN

### 6.1. La “transferencia” de los sistemas de información financiera

Tal como hemos analizado, tanto el Banco Mundial, como el BID y la cooperación multilateral fueron actores de alto peso en las primeras experiencias de Bolivia y Argentina al oficiar de financiadores e impulsores de las reformas de la administración financiera realizadas bajo la “doctrina de sistemas integrados de administración” que se construyó y divulgó en América Latina. A partir de la década del 90, estos actores internacionales comenzaron a promover que estas reformas se realizaran en todos los países latinoamericanos y otros continentes. Y, a partir del 2000, comenzaron a producir nuevos documentos de promoción del modelo de “sistemas integrados de administración financiera.

Estos documentos de promoción del modelo por parte del BID, el Banco Mundial y la USAID, como puede observarse por ejemplo en Uña (2012), Dorotinsky y Matsuda (2002) y USAID (2008), tienden a fundarse en “análisis comparados” de los distintos tipos de “sistemas” implantados o en proceso de implantación, a partir de los cuáles puedan sistematizarse “mejores prácticas” y tendencias. Pero, este tipo de documentos producidos por la banca multilateral y la cooperación internacional *se desentienden de tratar detalladamente la historia de esta construcción*, tal como venimos presentando..

Si bien, en los documentos del BID se destaca el origen latinoamericano del “modelo”, en general, sólo en contadas ocasiones se señala la “innovación” producida en el caso argentino. Por ejemplo, Farías y Pimenta (2012: 79), señalan que “en 1991 el SIAF de Argentina (SIDIF) representó un avance tecnológico fundamental, ya que se desarrolló como un modelo multicapas”. Sin embargo al señalar que “un aspecto importante del modelo de SIAF predominante en ALC es que la contabilidad de la ejecución presupuestaria se infiere automáticamente de las partidas presupuestarias por

medio de matrices de conversión. Es decir, a partir de algoritmos que asocian los registros presupuestarios a los contables, se genera automáticamente la contabilidad por partida doble. Este modelo se ha implantado en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana” (Farías y Pimenta, 2012: 78), *omiten que estas “matrices” constituyen un “invento” de Ricardo Gutiérrez en Venezuela y durante el Proyecto SAFCO y desarrollado posteriormente en Argentina.* Y, ciertamente, por la propia naturaleza de los documentos de la cooperación, omiten también la participación de la red de expertos argentina en la mayoría de estos casos. En, Cunill Grau y Ospina Bozzi (2008) directamente se omite el caso argentino y de su lectura parece derivarse que la implantación del “modelo” se debe a la acción del Banco Mundial.

Sin embargo, aquí presentaremos evidencias de que en estos procesos de réplica de “sistemas de información financiera” en las provincias argentinas y en América Latina, sin perjuicio de las fuentes de financiamiento internacional mediante las cuales fueron realizadas, implicaron de entrada a la red experta latinoamericana en administración financiera. Y que a partir de la “innovación” que implicó la construcción del sistema de administración financiera en el sector público nacional argentino por Gutiérrez y Makón entre 1991 y 1996 y su posterior consolidación entre 1996 y 2016, las provincias argentinas y la mayor parte de los países latinoamericanos han implementado sistemas de información y gestión de las finanzas públicas isomórficos con el “sistema” argentino. Y que este isomorfismo se debe en gran medida a esta actuación de la misma red experta. Es decir, a un fenómeno de “transferencia” de un “gran sistema tecnológico”.

#### **6.1.1. La expansión provincial y latinoamericana de los SIDIF y la actuación de la red experta en sistemas de administración financiera**

Mientras se desempeñaron en el equipo del ministro Cavallo, Gutiérrez y Makón impulsaron como una parte del Programa de Reforma la réplica de sistemas de administración financiera en las provincias argentinas. Sin embargo, con su salida de la secretaría de hacienda, el impulso a las reformas provinciales adquirió un carácter típicamente “incremental”. La dirección de sistemas de información de administración financiera de la subsecretaría de presupuesto comenzó a elaborar un Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera (SIPAF) para distribuirlo a provincias y

municipios. Y la reforma era, a su vez, impulsada desde la secretaría de relaciones fiscales con las provincias del ministerio de economía. Pero, la secretaría de hacienda debió *compartir y competir* en el impulso a las reformas provinciales con la secretaría de asistencia técnica a la reforma económica provincial del ministerio del interior argentino, que a su vez contaba con financiamiento del BID y del Banco Mundial para impulsar estos procesos. Ello determinó la formulación y ejecución de decenas de programas de reforma de la administración financiera a nivel provincial.

Cada uno de estos proyectos provinciales de reforma, contaron con diversos equipos y muchas veces optaron por el desarrollo de SIDIF informáticos propios, que no hacían uso de los sistemas gratuitos que ofrecía la secretaría de hacienda. En general, se constituyeron equipos provinciales de escasa experticia, poca continuidad y escaso involucramiento de los ministros de economía y gobernadores provinciales<sup>397</sup>. El proceso fue extremadamente lento y en muchos casos fallido.

Las provincias de Santa Fé y el nuevo Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fueron los primeros en avanzar en la implantación de SIDIF informáticos. En particular, la transformación de la Ciudad de Buenos Aires en ciudad autónoma, con su propio Estatuto como norma constituyente, permitió la rápida sanción de una ley de administración financiera similar a la nacional. Y la implantación de un sistema informático, el SIGAF, que buscó cumplir similares funcionalidades que el SIDIF nacional. La provincia de Santa Fe, por el contrario avanzó con el sistema informático de información financiera (SIPAF) a fines de la década del 90, previo a la realización de cambios en la legislación respectiva, que recién se sancionó en el año 2005. En otros casos, como los de Río Negro y Formosa, se avanzó también en la sanción de la ley de administración financiera y en la implantación de un SIDIF informático, pero con carácter más incremental.

De modo notorio y hasta paradójico, por ser la jurisdicción fiscalmente más importante, la provincia de Buenos Aires realizó muy pocos avances. El equipo conducido por Jorge Remes durante la gestión de Eduardo Duhalde tenía más una orientación a resolver los problemas de flujo financiero requeridos por las decisiones

---

<sup>397</sup> El financiamiento de experiencias de reforma de administración financiera provinciales en Argentina en la segunda mitad de los años 90 fue financiado por el denominada en la jerga Programa Provincias II, de pendiente del Ministerio del Interior. Sobre el fracaso general de los programas de reforma Provincias I y II, ver Amado (2005).

políticas, pero tenía una casi inexistente orientación a la reforma de la administración financiera. En palabras de Gerardo Otero:

«En la provincia siempre estábamos infiriendo a partir de información secundaria. Teníamos un equipo en economía a partir de la información que nos daba la Contaduría y la integrábamos con la información de Tesorería. (...) La restricción de avanzar con la reforma era la oposición a ultranza de la Contaduría y de la Tesorería.

La autocrítica más grande que me hago es no haber podido avanzar en la reforma. No se aprovecho la reforma de la constitución provincial en 1994. Hubo una falta de convicción nuestra profunda de llevarla adelante. Jorge Remes es muy economista y los temas de administración financiera y presupuestaria no es lo que más le atrae. Piensa más en términos más macro que en términos de administración.

Duhalde no la dio importancia nunca a esto. *No lo supimos vender políticamente y que Duhalde la hubiera comprado.* (...) El gran mérito de Ricardo y de Marcos fue *convencer* a las autoridades políticas. Ayudaron dos cosas Menem que no se metía, dejaba hacer y Cavallo que como economista *apoyaba* esto. Y el *empuje* de ellos.» (Entrevista a Gerardo Otero)

Recién en el año 2007, se sancionaría en la provincia de Buenos Aires se sancionaría la ley de administración financiera. Sin embargo, la reforma no ha avanzado. Ha habido avances en la implantación de la Cuenta Única del Tesoro a partir del 2010. Pero, recién el impulso a la reforma se ha verificado con la gestión de la gobernadora Vidal en 2016.

Paradójicamente, desde principios del año 2000, el gobierno provincial impulsó la adopción de un sistema de información financiera a nivel municipal similar al modelo nacional. Actualmente, los 137 municipios de la provincia de Buenos Aires tienen implementado el sistema RAFAM (Reforma de la Administración Financiera en el ámbito municipal). Si bien el “sistema” carece de las particularidades de gestión del sistema nacional (cuotas de presupuesto y tesorería, restricciones para la reformulación del presupuesto, funciones de programación de caja), constituye un buen “sistema” para el registro de la ejecución presupuestaria, la registración de pagos y la generación de estados contables. E incorpora funcionalidades de un “subsistema de ingresos públicos”, que registra tanto la recaudación de tasas municipales como la coparticipación de impuestos provinciales, y un “subsistema de personal”.

Un *factor diferencial* que puede explicar esta paradoja (nula reforma de la administración financiera a nivel provincial e impulso a nivel municipal) fue que la

implantación del sistema RAFAM fue impulsada por el experto Carlos Fernández<sup>398</sup>, quien se había desempeñado en los años 90 de la secretaría de relaciones fiscales con las provincias del ministerio de economía nacional:

«El impulsor del RAFAM fue Carlos Fernández. Soy muy *amigo* personal de Carlos Fernández. Tenía más *visión de la reforma* y *obsesión por la reforma*. Para nosotros era una forma de decir esto se puede hacer. Y el Tribunal de Cuentas fue un gran aliado de la reforma del RAFAM. No así la Contaduría y la Tesorería.» (Entrevista a Gerardo Otero)

Con el tiempo, para 2018, de las 24 jurisdicciones subnacionales de la Argentina, 22 cuentan con leyes de administración financiera similares a la nacional. Sin embargo, los avances efectivos en la construcción de un sistema integrado de información y gestión de cuentas públicas, solo ha dado pasos importantes en la administración de la Ciudad de Buenos Aires y en las provincias de Santa Fe, Formosa, San Juan, La Rioja, y Córdoba, entre las más significativas. También cuentan con algún grado de implementación SIDIF informáticos en las provincias de Tucumán, Corrientes, Entre Ríos, Catamarca, Río Negro y Neuquén. En los últimos años, la dirección de sistemas de información de sistemas de administración financiera de la subsecretaría de presupuesto ha retomado el impulso a la transferencia del “sistema” a partir de la adopción de las provincias de La Rioja, San Juan y Catamarca, del e-SIDIF nacional.

Pero, la transferencia más notoria del sistema de administración financiera de la Argentina se verificó a nivel latinoamericano. Teniendo en cuenta los antecedentes de Chile y Ecuador, después del caso boliviano y argentino, a partir de la década del 90 un total de 12 países latinoamericanos han sancionado leyes de administración financiera, o similares (presupuesto), isomórficas total o parcialmente a la argentina: México, Cuba, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Perú, Venezuela y Paraguay.

A su vez, cuentan con algún sistema integrado de cuentas, ensamblado con algún tipo de SIDIF informático Argentina, Brasil, Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia, Venezuela, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, y Paraguay. Y ha habido esfuerzos parciales para su

---

<sup>398</sup> Carlos Fernández es un economista vinculado a los equipos técnicos del peronismo. Fue Director Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente del Ministerio de Economía en la primera presidencia y parte de la segunda de Carlos Menem (1989-1997). Luego se desempeñó como Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, durante las gobernaciones de Eduardo Duhalde, Carlos Ruckauf y Felipe Solá (1997-2003), durante el cual se desarrolló y comenzó la implantación del RAFAM. Volvió a integrar los equipos del ministerio de economía nacional a partir de la gestión de Néstor Kirchner y luego ministro de economía de la provincia. Fue ministro de economía nacional entre 2008 y 2009 durante la gestión de Cristina Kirchner.

desarrollo en Chile, México y Uruguay. La mayoría de los SIDIF informáticos latinoamericanos tienen similitudes con el argentino, a excepción de los casos brasilero y chileno. *Estas reformas contaron con financiamiento del BID, el Banco Mundial o la cooperación norteamericana o europea. Pero, como veremos, contaron muy particularmente, en la mayoría de los casos, con la presencia de difusión de la innovación de la red experta latinoamericana y argentina que inventaron los SIDIF.*

Ciertamente, una vez que dejaron la secretaría de hacienda Gutiérrez y Makón retomaron la *consultoría* profesional entre 1996 y 1999. Posteriormente, Makón la retoma desde 2002 luego de su paso por el gobierno del presidente de la Rúa. Y Gutiérrez, desde el 2005 en que dejó la presidencia del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Y, lo hicieron, hasta el presente, a través de varias estrategias. Principalmente, como *consultores individuales*. Pero, también, Makón, involucrando a la ASAP en trabajos de *consultoría institucional*. Y, finalmente, también ambos dos como socios de la *empresa de consultoría SIDEPRO SA*<sup>399</sup>.

Las acciones de consultoría en las que se involucraron incluyeron la participación en la redacción de leyes de administración financiera, redacción de marcos conceptuales de sistemas integrados de administración financiera, evaluación de procesos de reforma de administración financiera, SIDIF y UEPEX, evaluación y reforma de presupuestos por programas y por resultados, implantación de sistemas de planificación e inversión pública, entre otros.

En el caso argentino, SIDEPRO fue la firma consultora responsable de la implementación del SIPAF de la provincia de Santa Fé y del SISSAP de la provincia de Formosa. Además, SIDEPRO ha participado de la implantación o la evaluación de los sistemas de administración financiera de República Dominicana, Perú y Colombia. Gutiérrez se desempeñó luego de 1996 como consultor individual en administración financiera y gestión fiscal en Ecuador, República Dominicana, México, Panamá y Venezuela. Makón fue consultor en implantación y evaluación de sistemas de presupuesto, sistemas de planificación, inversión pública y gestión por resultados, y

---

<sup>399</sup> SIDEPRO fue fundada en 1991, antes de que Gutiérrez y Makón integraran el equipo del ministro Cavallo. Pero, la ponen efectivamente en funcionamiento en 1996. En las entrevistas con nosotros, por separado, ambos expresaron: «Somos muy malos empresarios (...) la empresa es una “fachada” para tener un lugar donde estar (...) somos más bien consultores individuales (...) ser empresario es más complejo, tiene más riesgo, supone más responsabilidad (...) nuestra tendencia es a ser consultores individuales». Sin embargo, la empresa funciona hasta la actualidad y ha ganado contratos de consultoría en República Dominicana y otros países latinoamericanos además de Argentina. En los contratos de consultoría ganados por SIDEPRO se han desempeñado tanto directivos y funcionarios de los órganos rectores como el grupo de expertos informáticos en sistemas de administración financiera.



administración financiera en República Dominicana, Chile, Uruguay, Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Panamá, Uruguay, Colombia, Guatemala, Bolivia y Paraguay. Con la presidencia o la presencia de Makón en su Comisión Directiva, ASAP participó de diversas asistencias técnicas a provincias de Argentina. La más reciente, la asistencia técnica a la provincia de Buenos Aires en 2017 para la reforma de la administración financiera provincial.

Los responsables de los organismos rectores en Argentina durante la etapa de reforma, también participaron de asistencias técnicas a nivel latinoamericano. Martirene comienza a ejercer consultoría internacional de la mano de Makón y Gutiérrez, desarrollando luego su propia trayectoria como consultor latinoamericano en presupuesto y planificación hasta su muerte. Participó de consultorías para Perú, Nicaragua, República Dominicana, Guatemala, Paraguay y Honduras, con financiamiento de la banca multilateral y fondos de la cooperación europea y norteamericana y de la CEPAL. Domper participó de consultorías para la implantación de y capacitación en sistemas de tesorería en Ecuador, Bolivia, Perú, México, República Dominicana, El Salvador y Paraguay. Amado desarrolló consultorías y capacitación en sistemas de administración de la deuda pública en México y República Dominicana.

Y también sucedió lo mismo con los expertos informáticos, Piky Frenkel y Carmen Zuleta participaron con la empresa TEKII en el mejoramiento del SIIF boliviano en la década del 90, luego de la experiencia del SIDIF argentino. La experta Lidia Pinto participó en consultorías sobre sistemas informáticos de administración financiera en Nicaragua y República Dominicana. Pilar Montarcé se desempeñó como consultora en los mismos temas en México, República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Perú, Bolivia y Paraguay.

Otros ex funcionarios de la secretaría de hacienda de la nación también se involucraron en acciones de implantación a nivel provincial, notoriamente en la provincia de Córdoba. De idéntico modo, los antiguos integrantes de la primera red latinoamericana en reforma de la administración financiera formada en la experiencia boliviana, siguieron igual senda. La empresa VINTERC de los expertos argentinos Jorge Ripa y Carlos Checura implementaron los primeros desarrollos del sistema de administración financiera en las provincias de Río Negro y Formosa, bajo el programa Provincias II, aunque su implementación no resultó del todo exitosa, siendo

reemplazados posteriormente. El experto uruguayo Osvaldo Albano Landesa a partir de su experiencia en Bolivia con Gutiérrez y Makón a través de VINTERC, fue posteriormente el responsable principal de la implantación del sistema de información financiera en Guatemala desde fines de los años 90 hasta bien avanzados los años 2000, convirtiendo en el e-SIDIF guatemalteco en un modelo para el resto de América Latina.

En consecuencia, afirmaremos aquí que, *independientemente del papel jugado en el financiamiento por parte de la banca multilateral y la cooperación internacional en la implantación de sistemas de administración financiera en América Latina, de lo que se ha tratado es de un proceso de “transferencia” en el sentido de Hughes (1987) de la mano de una red de “lazos débiles” de colegas y amigos que se convocan mutuamente para la “difusión de una innovación” que construye “sistemas isomórficos de gobernanza y decisión” en el sentido de Granovetter (1973) y Granovetter y McGuire (1998). Ello, no significa negar el peso de la influencia financiera y simbólica ejercida por la banca y la cooperación. Simplemente, restablece el peso de la “influencia de los expertos en administración” en la construcción de la realidad de las administraciones públicas y de su ensamblaje con realidades sociales más amplias.*

Si alguna duda cabe del peso interviniente de la red experta latinoamericana en la construcción de la doctrina y los dispositivos técnicos que dieron lugar a esta performatividad, a esta construcción isomórfica en toda América Latina, frente a las interpretaciones que la atribuyen a la banca multilateral o la influencia de la cooperación norteamericana, puede ofrecerse una suerte de *prueba crucial*<sup>400</sup>.

*Jim Wesberry, a principios de la década del 90, consideraba que los “sistemas integrados de administración financiera” norteamericanos no estaban verdaderamente integrados. Wesberry (1994) proponía para la administración norteamericana el conjunto de conclusiones en materia de implantación de sistemas integrados de administración financiera que el proyecto SIMAFAL había contribuido a sistematizar en la experiencia y promover para toda América Latina: un sistema integrado de presupuesto, tesorería, deuda pública y contabilidad, bajo un único organismo rector. Y*

---

<sup>400</sup> La noción de “prueba crucial” supone aportar un dato o conjunto de datos que permita descartar una explicación o teoría y aceptar provisoriamente otra. Aquí, estamos ofreciendo esta prueba crucial contraria al consenso general de que la actuación de Wesberry en América Latina entre los 70 y los 90 consistió en difundir los sistemas de gestión financiera norteamericanos. En realidad, lo que Wesberry realizó fue una síntesis de las experiencias derivadas de la aplicación de los modelos conceptuales de integración de los sistemas de administración financiera que se fueron desarrollando por obra de expertos latinoamericanos ensamblándolas con sus ideas sobre el control interno y la auditoría. Para la noción de prueba o contrastación crucial, ver, entre otros, Hempel (1973 [1966]: 47-51).

afirmaba que *en EEUU los marcos legales y documentos técnicos no tenían claridad sobre lo que realmente significa la integración de los sistemas de administración financiera, lo que derivaba en una enorme confusión terminológica y un atraso notorio en la integración sistémica:*

*“En los Estados Unidos de América tanto la General Accountability Office (GAO) como la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) han hecho reclamos para la implementación de Sistemas Integrados de Gestión Financiera (IFMS) por parte de las agencias federales. La OMB define a tales sistemas incluyendo la totalidad de los sistemas financieros de operación manual y automatizada de una agencia que proveen el planeamiento, la formulación y ejecución del presupuesto, la contabilidad de los programas y actividades y la auditoría, así como otros sistemas que existan para registrar y clasificar los datos financieros y preparar informes que contengan información financiera incluyendo adquisiciones, bienes, inventarios, etc.*

*Desgraciadamente, ni la GAO ni la OMB, ni otras fuentes han explicado qué significa el término “integrado”. La GAO, en diversos informes y documentos que ha producido, ha estado principalmente interesada en la integración entre presupuesto y contabilidad. La OMB también indica que cada agencia debe mantener un IMFS compuesto por un sistema unificado de presupuesto y contabilidad, un sistema de pago de la nómina salarial, etc. Y además establece que todos estos sistemas deben estar apoyados en subsistemas configurados por programas y unidades organizativas adaptados a sus necesidades, que usen procedimientos, clasificaciones de datos y definiciones de términos comunes y cuya función es ser una parte integral de un sistema más amplio. (...)*

*La Junta del Programa Federal de Mejora de la Gestión (JFMIP) ha concluido que «el resultado es que los sistemas de gestión financiera del gobierno federal son fragmentados y anticuados»* (Wesberry, 1994: 6) (traducción y destacado propios)

### **6.1.2. La expansión global de los sistemas de administración financiera por la banca multilateral y la cooperación internacional**

La acciones de difusión realizadas por Wesberry del Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera para América Latina (SIMAFAL) desde 1988 y a lo largo de una década del 90 en el continente tuvo sin duda una influencia de alto peso en las concepciones de la banca multilateral y en la cooperación internacional. El Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe que impulsó Wesberry consiguiendo financiamiento de la agencia de cooperación norteamericana USAID partía de un diagnóstico preciso. En EEUU y en los ambientes expertos, la banca y la cooperación en América Latina se había adoptado el término “Sistemas Integrados de Administración Financiera”, pero no había una

concepción unificada de lo que tal sistema implicaba. Ello tenía una grave consecuencia, según Wesberry. Los esfuerzos de la banca y de los donantes llevaban a un conjunto de acciones sin coordinación, promoviendo acciones que carecían de resultados y que resultaban contradictorias entre sí. Ello no solo significaba una duplicación de esfuerzos innecesarios, sino que no se estaban logrando los objetivos de que los países latinoamericanos lograran construir “sistemas integrados de administración financiera” eficaces. Por ello, el proyecto se caracterizó por relevar las experiencias financiadas por las distintas fuentes financieras y que estaban siendo ejecutadas por los expertos latinoamericanos para tratar de llegar a un modelo común.

El documento conocido como SIMAFAL (Price Waterhouse, 1991) pasó a “inscribir” el “modelo”: *un sistema integrado de los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad*. Que suponía la utilización de una *única base de datos integrada informática en tiempo real*. Cuando en el marco de las acciones del Proyecto, Wesberry comenzó a invitar a Gutiérrez, Makón, Arolfo, Frenkel y Lijchtmacher a los encuentros internacionales, estaba indicando que la ley 24.156, la construcción del SIDIF conceptual de integración entre los sistemas y el SIDIF informático argentino eran una “prueba” de que podía implementarse el “modelo” sintetizado.

Si bien Wesberry no tuvo éxito en convencer a la administración federal norteamericana de implementar un “sistema integrado de gestión financiera” (IFMS) con las características conceptuales de la experiencia latinoamericana, en cambio logró que tanto la banca multilateral como la cooperación internacional comenzaran a promover el modelo conceptual sintetizado en América Latina.

Como hemos visto, el BID fue convirtiéndose desde mediados de los años 90 el principal financiador de las reformas de la administración financiera en América Latina. Dada la adopción generalizada del “modelo” por parte de los expertos y los funcionarios de los ministerios de hacienda o similares, el “enrolamiento” del BID en la promoción de los SIDIF en toda América Latina resulta poco sorprendente. La promoción de sus aspectos conceptuales, principalmente la adopción de SIDIFs informáticos, y la promoción de las necesarias reformas legales se asoció con la difusión generalizada de la “doctrina” y sus dispositivos técnicos entre expertos y funcionarios. Tal como puede observarse en Uña (2012), Farías y Pimenta (2012) y Pimenta y Pessoa (2015).

Sin embargo, el pasaje de lo “micro” a lo “macro”, en la difusión a nivel global de los “sistemas integrados de información financiera” muestra una dimensión global a partir de la actuación del Banco Mundial, la USAID y otras fuentes financieras.

Uno de los primeros documentos del Banco Mundial que también procedía a una “inscripción” del modelo de integración de la información financiera fundada en la experiencia latinoamericana, especialmente a partir de los casos de Bolivia y la Argentina, se produjo tempranamente a mediados de la década del 90, como puede observarse en Bartel (1996). Hasta el presente, el Banco Mundial ha venido promoviendo el modelo de integración de los cuatro subsistemas básicos de información financiera, junto con la integración con otros sistemas de información que ya tempranamente los expertos latinoamericanos habían identificado desde la década del 80 y del 90 como necesarios de integrar: inversión pública, contrataciones, personal, bienes del estado, ingresos públicos e información de resultados de gestión de programas y planes nacionales. Puede observarse como el “modelo” continúa siendo promovido por el Banco Mundial en Dener, Watkins y Dorotinsky (2011):

“Un sistema integrado de información financiera central implica la automatización simultánea de las operaciones financieras de las unidades de presupuesto y tesorería. El sistema otorga trazabilidad a los hechos financiera y registra la totalidad de las transacciones; sintetiza la información; da sustento a los reportes financieros y la toma de decisiones; e incorpora tecnología de información y comunicación, personal, procedimientos, controles y datos. Un sistema integrado de información financiera está habitualmente construido en torno al sistema de tesorería central que da viabilidad a las funciones clave de la ejecución presupuestaria, tales como las cuentas de pago y recaudación, los compromisos y la gestión de caja, y los estados contables generalmente aceptados y los informes financieros, combinados con funcionalidades para la formulación (plurianual) del presupuesto, la gestión de la deuda pública y los gestión de la inversión pública. Los sistemas no centrales habitualmente vinculados con los sistemas integrados de información financiera son gestión del personal y el pago de la nómina, el administración de la recaudación (impositiva y aduanera), contrataciones públicas, inventarios y gestión de bienes inmuebles y la información sobre la gestión del desempeño” (Dener, Watkins y Dorotinsky, 2011: 3) (traducción propia)

Dener, Watkins y Dorotinsky (2011) reportaba que entre 1984 y 2010 el Banco Mundial había participado del financiamiento de *87 proyectos de reforma de sistemas integrados de administración financiera en 51 países distintos continentes, comenzando por los primeros apoyos financieros a las reformas en Ecuador, Bolivia, Brasil y la Argentina*. Además de los proyectos en América Latina (un total de 29, el 33% del total), los proyectos financiados por el Banco Mundial hasta 2010 incluían 26 proyectos

en África, 15 en Europa y Asia Central (ex países del bloque soviético), 10 en Asia Oriental y el Pacífico, 7 en el Sudeste Asiático y 2 en África del Norte y Medio Oriente.

Sin embargo, es necesario señalar que a pesar de que el Banco Mundial continúa promoviendo el “modelo” de integración de los cuatro subsistemas centrales de administración financiera, en la práctica los 87 proyectos que reporta Dener, Watkins y Dorotinsky (2011) son de carácter muy disímil: fortalecimiento del sector público, ayuda financiera, primeras evaluaciones de procesos de reforma, fortalecimiento de los ministerios del tesoro, aumento de las capacidades de recaudación impositiva y aduanera, etc. De hecho, en la práctica, el Banco Mundial ha apoyado tanto proyectos fundados con eje en el sistema de tesorería (similares al brasileño) o con eje en la integración entre presupuesto y contabilidad (como en el SIDIF según Gutiérrez, el más extendido en América Latina)

De todos modos, hoy existen, con mayor o menor grado de implantación o desempeño, sistemas integrados de información financiera por fuera de América Latina y con apoyo del Banco Mundial en países con muy distintos regímenes políticos y sistemas económicos. Entre ellos, pueden señalarse países africanos (Gambia, Ghana, Liberia, Sierra Leona, Uganda, Kenya), del sudeste asiático (Camboya, Vietnam, Indonesia), Mongolia, del ex bloque soviético (Georgia, Hungría, Kazajistán, Moldavia, Eslovaquia, Tadjikistán, Ucrania) y Turquía.

En general, muchas de estas experiencias fueron además acompañadas por la cooperación norteamericana a través de la USAID. El acompañamiento de la USAID ha venido sido el de difusión del modelo de sistemas integrados de administración financiera desarrollado en América Latina, cooperar con su financiamiento y su evaluación en países como Eslovaquia, Kosovo, Vietnam, Kazajistán, Uganda o Iraq (USAID, 2008).

A diferencia de América Latina, donde la experiencia boliviana, argentina y brasileña y luego replicada en otros países que tomaron el SIDIF informático argentino como ejemplo, implicó el desarrollo propio con equipos de expertos en informática nacionales o latinoamericanos, tanto el Banco Mundial como la USAID promovieron la adquisición a firmas privadas del software que permitiera el funcionamiento del “sistema integrado”.

Estas diferencias en las experiencias de “transferencia” realizadas por el Banco Mundial y la USAID con respecto a los casos latinoamericanos (sistemas centrados en el sistema de tesorería vs sistemas centrados en la integración de presupuesto y contabilidad, desarrollo informático con expertos informáticos individuales vs contratación de firmas privadas) son solo algunas. Diversidad de formatos en los marcos legales, ritmos distintos de implementación, papeles distintos de los órganos rectores, uno o varios ministerios u órganos implicados en la gestión del “sistema” han caracterizado las diferencias entre los SIDIF. Como señala correctamente Hughes (1987), el “estilo” de un “gran sistema tecnológico” nunca logra ser totalmente transferido a otros lugares.

### **6.1.3. Diferencias de “estilo” en la transferencia de los SIDIF**

Hughes (1987, 66:70) sostiene que la “transferencia de grandes sistemas tecnológicos” y su “adaptación” a otros lugares y en tiempos posteriores a los estadios de “invención, desarrollo e innovación” se caracteriza por un conjunto de restricciones. Un “gran sistema tecnológico” está compuesto, como hemos visto, por *dispositivos técnicos* (en este caso, un *sistema integrado de cuentas presupuestarias, contables y tesorería* y un *SIDIF informático*), marcos legales (aquí, la *ley de administración financiera*), formatos organizacionales (aquí, una *Secretaría de Hacienda de la cual dependen los órganos rectores, las oficinas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público*) y una cierta *dotación crítica de recursos humanos expertos* (aquí el *equipo de expertos en computación de la dirección de sistemas de información de administración financiera, los consultores internacionales que integraban la red latinoamericana convocada para o enrolada en la reforma*, la amplia cantidad de *jóvenes egresados universitarios de ciencias económicas y computación con que contaba Argentina y que fueron contratados como pasantes*). Integran también estos componentes la existencia de centros de formación para el reentrenamiento de recursos humanos (en el caso argentino, la ASAP y su asociación con la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y la creación del centro de capacitación de la secretaría de hacienda). Y, además, ciertas *circunstancias políticas propias del tiempo de la construcción* (en el caso argentino, la *concentración de poder que habían logrado el presidente Menem y el ministro Cavallo y su apoyo a Gutiérrez y Makón para que transformaran totalmente la organización del sistema de cuentas públicas*).

De acuerdo, con Hughes, estas características otorgan a la construcción de un “gran sistema tecnológico” de un “estilo” propio e irrepetible. Esta característica única propia de la innovación de un “sistema”, que ha adquirido una trayectoria tal que le ha permitido su consolidación hasta que aparece como una suerte de “sistema autónomo” que adquiere un funcionamiento “propio” que el resto de los actores se “enrolan” en él y se relacionan y cuentan con él como un “actante” del “ensamblaje social”, no puede ser totalmente reproducible cuando se realizan procesos de “transferencia”.

Aún cuando en esta transferencia participe la misma red experta que ha construido el “sistema” (que como vimos fue el caso en las provincias argentinas y en muchos países de América Latina), los componentes de la situación en otros lugares y tiempos siempre afectan la “adaptación” del “sistema transferido”.

En el caso de las provincias argentinas, en un sistema constitucional federal, *las constituciones provinciales prescriben la existencia de instituciones de las finanzas públicas y algunos de los macro procesos de contabilidad y administración financiera*. El caso de la provincia de Buenos Aires es paradigmático. Su constitución fija los roles de la Contaduría y la Tesorería, en una tradición constituyente que se remonta a 1821. Y ello se repite en la mayor parte de las constituciones provinciales. Las reformas de la administración financiera en las provincias argentinas se enfrentaron siempre con estas características de las constituciones provinciales. El antiguo “modelo de contabilidad pública” no solo estaba asociado a los marcos constitucionales. La existencia de cátedras de contabilidad pública que formaban profesionales de ciencias económicas en las universidades argentinas, siguieron enseñando la disciplina con bajo el modelo antiguo reforzando en el entrenamiento de los profesionales que se desempeñaban en esos organismo. La antigua Asociación de Profesores de Contabilidad Pública, de hecho y como hemos visto, se oponía sistemáticamente a la reforma, con la solitaria excepción de Alfredo Lepera. Aún cuando la presión del ministerio de economía nacional y la banca multilateral para que la reforma se trasladara a nivel provincial llevó a que casi todas las provincias argentinas fueran sancionando leyes de administración financiera, la transferencia del SIDIF conceptual e informático fue extremadamente lento por estos factores operantes en las situaciones. En el caso de la provincia de Buenos Aires, además, la poca convicción del equipo del ministerio de economía para convencer al gobernador Duhalde por realizar la reforma (e incluso a posteriores gobernadores)



determinó que aparezca incluso hasta hoy como uno de los sistemas de gestión de las finanzas públicas más atrasados de Argentina.

Paradójicamente, en la provincia de Buenos Aires, los municipios incorporaron un “sistema isomórfico” como el RAFAM. Allí, el marco legal de la ley orgánica de municipalidades lo permitía. Sin embargo, el RAFAM es más un “sistema de registro” que un “sistema de gestión”. No existen macro procesos de establecimiento de “cuotas de ejecución presupuestaria” ni de “cuotas de pago”, que convierten al SIDIF nacional en un instrumento que evita “casi automáticamente” situaciones de descontrol de la ejecución del presupuesto y las disponibilidades de caja. Los intendentes municipales cuentan con amplias facultades de reasignación presupuestaria, sin intervención de los consejos deliberantes. En los municipios bonaerenses, las restricciones que la ley de administración financiera, su reglamentación y el SIDIF instauraron para la reasignación y la ejecución del gasto no es provista por el RAFAM. De tal modo, que la “prudencia” en la asignación de los recursos depende más de un monitoreo “ad hoc” realizado por los contadores municipales.

Al contrario, el hecho de que la Ciudad de Buenos Aires tuviera un Estatuto constitucional recién en 1997, le permitió a los nuevos equipos de gobierno de la ciudad contar con un marco constitucional consistente con el nacional. Y, por lo tanto, adoptar una ley de administración financiera y un SIGAF, isomórficos, desde el punto de vista legal, de macro procesos e informático, a los nacionales.

Las restricciones no solo se originan en los marcos constitucionales y legales. *Importa también la dotación de recursos humanos disponibles.* En la construcción del SIGEF de la provincia de Santa Fé en la cual intervino la empresa SIDEPRO de Gutiérrez y Makón, la asociación con un equipo informático de la Universidad Nacional del Litoral, careció del ensamblaje que se produjo entre Gutiérrez y Makón y el equipo liderado por Piky Frenkel<sup>401</sup>. Ello derivó en problemas muy significativos en el avance de la reforma santafesina.

En otros casos, el ritmo de la transferencia ha estado también en todos los casos ensamblado con el *tipo de liderazgo de los gobernadores provinciales y la capacidad de los equipos de reforma para enrolos con la adopción de las leyes y sistemas de*

---

<sup>401</sup> En la entrevista con nosotros, Gutiérrez nos señaló que él creyó que con el equipo universitario santafesino, que estaba vinculado al Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), iba a poder repetir una experiencia similar a la que había tenido con Frenkel. Y había vivido como una frustración que esa experiencia no se hubiera repetido.

*administración financiera*. Este parece haber sido el caso de las provincias argentinas de Formosa, San Juan y La Rioja. Paradójicamente, provincias de menor grado de desarrollo económico, social y político, si se las compara con otros distritos<sup>402</sup>.

Idénticos elementos que afectan la “adaptación” en procesos de “transferencia” han caracterizado a la adopción del “modelo” argentino a otros países latinoamericanos. En algunos casos, *tanto los marcos legales como constitucionales y las prácticas políticas*<sup>403</sup> *y administrativas no han permitido que un único ministerio (de hacienda o similar) opere centralizando la dependencia de los órganos rectores de los subsistemas de administración financiera*. Por ejemplo, en República Dominicana, la Dirección Nacional de Presupuesto depende del Presidente de la Nación. Por lo tanto el ministerio de hacienda debe realizar negociaciones permanentes para el sistema de información financiera (tanto en sus aspectos conceptuales como informáticos) esté integrado a los sistema de tesorería y contabilidad. Aún más, el marco legal y la tradición político administrativa otorga amplias facultades discrecionales al presidente de la república para la reasignación de partidas presupuestarias<sup>404</sup>.

Por el contrario, la *preexistencia de organizaciones especializadas*, previa a las reformas de la administración financiera, permitió la transferencia de otras dimensiones del “sistema”. La existencia en República Dominicana del Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI) permitió desplegar una actividad de entrenamiento permanente de recursos humanos en administración financiera, en cursos dictados por expertos y funcionarios de los órganos rectores y por consultores internacionales. En estas acciones de capacitación, la red de expertos argentinos tuvo una actividad muy significativa. Un modelo muy similar al Centro de Capacitación de la Secretaría de Hacienda en Argentina.

Eventualmente, *en algunos casos, pueden suceder “transferencias” completas de dimensiones centrales del “sistema”*. Por ejemplo, el “sistema integrado de cuentas” presupuestarias y contables desarrollado por Gutiérrez en México, constituye una “transferencia” completa, incluso con mejoras de detalle muy significativas con

---

<sup>402</sup> Sin duda, se requieren investigaciones más amplias sobre la réplica de las reformas de la administración financiera en las provincias argentinas. Aquí estamos presentando algunos datos parciales y conclusiones de carácter extremadamente provisionarias.

<sup>403</sup> En la entrevista con nosotros, Ricardo Gutiérrez caracterizaba de este modo su conducta de consultor con alto involucramiento: «Cuando llegás a un país tenés que entender su historia, su constitución, sus leyes (...) Por ejemplo, yo en este momento estoy leyendo todo lo que puedo sobre Juan Bosch y sobre el Partido de la Liberación Dominicana. Si no, no entendés, no podés convencer y lograr que se produzcan los cambios que uno cree que se pueden hacer» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez).

<sup>404</sup> En la entrevista con nosotros, Marcos Makón señaló: «En República Dominicana, el Presidente tiene un poder muy grande para reasignar el presupuesto (...) Eso pasa en la mayor parte de los países latinoamericanos» (Entrevista a Marcos Makón).

respecto a las primeras versiones del SIDIF conceptual desarrollado entre Bolivia y la Argentina (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, 2009).

Las acciones de la banca multilateral y de la cooperación internacional también han sido distintas durante estos procesos de transferencia. Especialmente, en lo referido a la implantación de los SIDIF informáticos.

Cómo hemos visto, tempranamente el equipo argentino comenzó procesos de transferencia del SIDIF informático. Por las antiguas relaciones de Marcos Makón con Nicaragua, el SIDIF central fue donado al gobierno nicaragüense. Del mismo modo, Carmen Zuleta, la experta boliviana con actuación en la reforma SAFCO y la argentina, obtuvo contratos de consultoría con Piky Frenkel para la mejora del SIIF boliviano. Sin embargo, en el caso nicaragüense, por la influencia de la banca multilateral para mejorar el SIDIF, se lo reemplazó por un nuevo sistema informático. Que paradójicamente no obtuvo los resultados que se esperaban<sup>405</sup>. De idéntico modo, el nuevo SIGMA boliviano reemplazó al antiguo SIIF con financiamiento del BID y del Banco Mundial.

En la concepción de Gutiérrez y Makón, del órgano rector de los sistemas de administración financiera debiera depender un equipo propio que realice los desarrollos informáticos, al igual que lo fue en el caso argentino. Porque, además *de ser menos costoso*, ello permite un *proceso de mejora continua y una retroalimentación entre los expertos en administración financiera y los expertos informáticos*. Y, finalmente, porque permite ganar *autonomía con respecto a la banca multilateral y las empresas proveedoras de desarrollos informáticos*. Cuando en las acciones de consultoría en América Latina fueron acompañados por los expertos informáticos argentinos, la idea era siempre dejar un área de sistemas que pudiera continuar por sí misma los desarrollos de los SIDIF informáticos.

Sin embargo, los gobiernos, con el apoyo/recomendación de la banca multilateral, optaron en la mayor parte de los casos por la contratación de empresas proveedoras del diseño e implementación de los SIDIF informáticos. No siempre

---

<sup>405</sup> Este dato surge de la entrevista a Makón. Según Makón, sus amigos nicaragüenses siempre le dicen que lo que mejor funcionó fue el primer SIDIF informáticos.

logrando los resultados esperados en la integración en tiempo real de la información financiera<sup>406</sup>. En palabras de Gutiérrez:

«Ahí hay *mucho negocio* (...) En vez de tener equipos de licenciados en ciencias de la computación propios optan por empresas proveedoras. Gastan un dineral y después los sistemas en general no funcionan» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

Como puede inferirse, la “transferencia” latinoamericana de los SIDIF, tanto en sus aspectos conceptuales como informáticos, estuvo influida con un alto peso por el accionar de la banca multilateral. *El BID, de todos modos, sigue enrolado en la “doctrina” de Gutiérrez: el núcleo de todo SIDIF es una “matriz de conversión” entre cuentas presupuestarias y contables, con criterio de “devengado”. Sin embargo, el BID termina promoviendo que esto se resuelve a partir de la implantación de un SIDIF informático*<sup>407</sup>.

La influencia en la determinación de las diferencias de “estilo” de los “sistemas” por enfoque del Banco Mundial en la implantación de “sistemas integrados de administración financiera” en otros países por fuera de América Latina es aún más fuerte. El Banco Mundial puede denominar reforma del “sistema integrado de información financiera a distintos procesos de cambio. En algunos casos, la *simple reforma de alguno de los subsistemas*, cuando en el enfoque latinoamericano la reforma debe ser conjunta de los cuatro subsistemas básicos; a *reformas basadas en el criterio de “caja”* (donde la información del pagado es el dato de registro que integra el resto de la información presupuestaria y contable) o *basadas en el criterio de “devengado”* (donde la información de la ejecución presupuestaria es el dato de registro integrador), cuando en la tendencia latinoamericana generalizada es al criterio del “devengado presupuestario”. Y ello es independiente de la adopción generalizada de la doctrina general de integración de la información financiera surgida en América Latina y que ahora el Banco Mundial junto a la USAID promueve por el resto de los países menos desarrollados o en procesos de desarrollo, tal como se predica en Dener, Watkins y Dorotinsky (2011).

Pero, esta influencia sobre el “estilo” de los “sistemas” construidos por fuera de América Latina se observa particularmente en la promoción de la contratación de

---

<sup>406</sup> Nuevamente, los datos y conclusiones con respecto a las diferencias de “estilo” en la “transferencia” a América Latina son de carácter parcial y provisorio, que merecerían investigaciones más detalladas.

<sup>407</sup> Esto puede observarse con claridad en las recomendaciones de Pimenta y Pessoa (2015).

empresas informáticas privadas para el desarrollo e implantación de los SIDIF informáticos (USAID, 2008), desalentando la consolidación interna de un equipo de expertos informáticos propios. De acuerdo con Ricardo Gutiérrez:

«Eso lo pueden hacer porque son países muy atrasados. O porque son países que habían formado parte del bloque soviético. No había nada. (...) Por eso recomiendan la contratación de software privado. (...) Además, *en esos países no había una tradición de derecho constitucional y administrativo de origen europeo como en América Latina. En América Latina, hay una tradición de procedimientos administrativos que el sistema informático no puede ignorar. El sistema informático debe reflejarlo* (...) *En esos países podés aplicar un sistema SAAP, pudieron empezar todo de cero sin tener en cuenta el marco jurídico*» (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

Independientemente de estas diferencias de “estilo” en la “transferencia” de los “sistemas integrados de información financiera” a toda América Latina y el resto de los casos por Europa Oriental, Medio Oriente, Asia Oriental, Sudeste Asiático y África, concluiremos que estamos ante una réplica de “sistemas de gobernanza y decisión” relativamente isomórficos en el sentido de Granovetter y McGuire (1998). En este proceso de “transferencia” global, se produjeron permanentemente procesos de “enrolamiento” y “contraenrolamiento” (Callon y Law (1998 [1982]) de acuerdo con los diversos actores que participaron: la red latinoamericana de expertos en administración financiera, el BID, el Banco Mundial y la USAID, la cooperación multilateral, los expertos distintos a los latinoamericanos, las empresas proveedoras de servicios informáticos. Que a su vez se encontraron con otros “actantes”: las tradiciones y estilos de liderazgo políticos, los marcos constitucionales y legales, los funcionarios de los países donde fueron implantados. Y ello determinó estas diferencias de “estilo” en el proceso de “transferencia” de la experiencia latinoamericana a muchos otros países en el resto del mundo.

## **6.2. El “espíritu” de la doctrina de los sistemas integrados de administración financiera**

En esta investigación hemos sostenido que las transformaciones en las administraciones públicas pueden entenderse como originadas en la construcción y la difusión aceptada por redes de expertos de “doctrinas administrativas”. Hemos sostenido que las doctrinas administrativas pueden ser entendidas como un conjunto de ideas fuerza (construidas, asociadas, transmitidas y compartidas por redes de expertos en administración históricamente situadas) sobre los principios que deben orientar la

administración y la gestión pública, ensamblados a su vez con un conjunto de representaciones, (generalizaciones sobre las características de las organizaciones y sus desempeño) y con un conjunto de recomendaciones de mejores prácticas y de técnicas racionalizadoras de las decisiones que, se supone, permiten la mejora de su producción y el logro de los fines últimos de la acción gubernamental.

También hemos afirmado que las doctrinas administrativas contienen ideas sobre el sentido y la finalidad última que debe tener la acción de gobierno y, por lo tanto, una cierta idea de justicia o bien común. Y que es posible, además, encontrar conexiones significativas entre la doctrina administrativa y el ethos del experto y las concepciones del bien común que justifican su conducta. En la medida en que las doctrinas son construidas pragmáticamente por una red de expertos, son también producto de orientaciones de valor moral o ideológico. Y, a su vez, reconstruyen estas moralidades.

Asimismo, hemos afirmado que este “espíritu” que se expresa en toda doctrina administrativa otorga al experto un conjunto de motivaciones y justificaciones sobre su involucramiento en la construcción de las administraciones públicas, que se enlaza con el sentido moral de su actuación individual. Pero, además, las doctrinas administrativas le otorgan un fundamento o justificación ideológica de este involucramiento en términos de la contribución de su actuación a la construcción del bien común.

Hemos ofrecido evidencias empíricas de cómo esta conexión significativa entre doctrinas administrativas, dispositivos técnicos y su “espíritu”, tanto en su dimensión ideológica colectiva como en su dimensión moral individual, se expresó durante la vigencia de la “doctrina del planeamiento, la programación operativa y el presupuesto por programas” construida y vigente en América Latina entre fines de los años 50 y principios de los años 70. Y, también, hemos analizado como esta doctrina entró progresivamente en crisis y comenzó a ser reemplazada por otras desde el mismo seno de la red experta. En el caso de esta investigación, hemos reconstruido el proceso de construcción y difusión de la “doctrina de los sistemas integrados de administración”, en particular, por la “doctrina de los sistemas integrados de información y administración financiera”. Y hemos investigado sus efectos performativos no solo en América Latina sino en otros sistemas político-administrativos a nivel global.

En 1983, cuando Gutiérrez sienta las bases conceptuales en Venezuela de un “sistema integrado de cuentas” que permitieran la integración entre presupuesto y

contabilidad y una mejora en la toma de decisiones, *el “desarrollo” aparecía aún como un ideal del bien común*. Aunque, ya se hacía especial insistencia en el problema de la *falta de información financiera como debilidad en la formulación de las políticas de desarrollo*:

“En los países en vías de desarrollo o subdesarrollados del sistema capitalista es manifiesta durante la última década la acción de los Estados tratando de acelerar el proceso de desarrollo de sus respectivas economías.

La intervención del Estado, en los países subdesarrollados, se ha dado básicamente ejecutando acciones de regulación, de acumulación, de producción, de redistribución del ingreso y en el manejo del sistema financiero-monetario. En algunos casos esa acción se ha venido cumpliendo de forma armónica y racional, como por ejemplo a través de los planes de desarrollo; en otros, se ha procedido a fijar políticas de modo improvisada y como reacción a circunstancias dadas. Esa acción cuyo objetivo era promover el desarrollo, en algunos casos ha tenido cierto éxito y, en otros, ha sumergido aún más a los países subdesarrollados, como consecuencia de políticas desacertadas.

Se parte del supuesto que ningún gobernante pretende sumergir al país por cuanto en ello está en juego su propio prestigio personal; de allí que se piensa que esas decisiones equivocadas, no pueden ser producto sino de la falta de información disponible en ocasiones de decidir políticas y de evaluar los resultados esperados” (Gutiérrez, 1983: 115)

Pero, como vimos, el ideal del desarrollo dejó progresivamente de ser una noción polisémicamente compartida de bien común que permitía dar sentido a la actuación experta. En consecuencia, ¿cuál es entonces el “espíritu” que anima y justifica a la red experta en las reformas de la administración financiera? ¿Qué moralidades expresa? ¿De qué modo este “espíritu” es también expresado en los documentos de la banca multilateral y de la cooperación internacional? ¿Cómo se ensambla con los distintos tipos de ideologías propias de los distintos regímenes políticos y sistemas económicos donde se han implantado SIDIFs?

#### **6.2.1. Los SIDIFs y su “espíritu”. Los sistemas de información financiera, la transparencia, la responsabilización y la moral religiosa en Jim Wesberry**

«Cuando Wesberry hablaba en público, parecía un *predicador*” (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

En el caso argentino, una de las recurrentes *argumentaciones* utilizadas por Raúl Rigo y Jorge Domper era justificar la consolidación, conservación y mejora continuas del SIDIF en sus capacidades para otorgar “*transparencia*” en la *información fiscal*. Rigo argumentaba permanentemente en sus presentaciones, conferencias o clases, que *el*

*Banco Mundial consideraba al SIDIF argentino como uno de los sistemas de gestión de finanzas públicas más transparentes y de presupuesto “abierto” a nivel mundial (World Bank, 2013). Del mismo modo, Domper (2009) establecía un vínculo entre las políticas de transparencia con las reformas de los sistemas de información y gestión financiera pública.*

Puede pensarse que estas acciones argumentativas se debían en gran medida a la creciente difusión y consolidación de las “doctrinas” de la “transparencia” (Pereyra, 2013) o del “gobierno abierto” (Oszlak, 2013). Sin embargo, como veremos, *los valores morales vinculados a la transparencia, la anticorrupción y la responsabilización de los gobernantes y administradores públicos se encontraban de entrada en los discursos justificatorios vinculados en la implantación de los SIDIF.*

El caso paradigmático es el *discurso moral* que siempre era utilizado por Jim Wesberry para justificar la implantación de los SIDIF tal como se estaban difundiendo por América Latina. Wesberry (1997) vinculaba la implantación de los SIDIF con el *valor de la responsabilización, “accountability” o responsabilidad:*

*“La “responsabilidad” no es difícil definir. Consiste del concepto que cada individuo es responsable de sus acciones, tiene que responder de sus consecuencias, y tiene que dar cuenta a alguien si dichas acciones causan daños a los demás... De todos los brillantes valores de las cuales está cosida la fábrica de la civilización - honestidad, bondad, veracidad, generosidad, virtuosidad - verdaderamente creo yo que la responsabilidad podría ser el valor más importante de todos. Sin ella no puede existir el respeto, no puede existir la confianza, no puede existir el derecho - y a fin de cuentas - no puede existir la sociedad.” (Destacado propio) (Wesberry, 1997: 12)*

Y, además, establecía un *vínculo entre la implantación de los SIDIF con la lucha contra la corrupción:*

*“Un SIGEF fortalece la integridad (es decir, inhibe, divulga y facilita la confirmación de la existencia de irregularidades significativas) porque:*

- 1. Impone disciplina en la actividad pública.*
- 2. Aumenta la probabilidad de descubrimiento e investigación de actos corruptos.*
- 3. Deja al corrupto en desventaja por saber que está rodeado por mecanismos de control interno y vehículos de transparencia.*



4. Aumenta los controles internos más cercanos al manejo, custodia y uso de bienes, recaudación, depósito, inversión y gasto de recursos financieros, ejecución de proyectos, etc., dando *énfasis en los grados de vulnerabilidad*.
5. Facilita la auditoría interna profesional y oportuna enfocada hacia los *riesgos altos*.
6. Permite la comparación veloz por computadora de datos que podrían divulgar indicios de *prácticas corruptas*.” (Wesberry, 1997: 15)

De esta manera *el ideal del bien común es identificado con la “transparencia en los actos de gobierno”. Ya no es el “desarrollo” como ideal del bien común, sino la “responsabilización de gobernantes y administradores públicos por el manejo de los recursos públicos” el nuevo ideal de justicia*. Y, la implantación de SIDIF es el instrumento técnico que permite alcanzar ese ideal.

En el pensamiento de Wesberry sobre el buen gobernante y administrador público, *la dimensión moral estaba ensamblada con creencias religiosas, propias de las iglesias bautistas norteamericanas*:

“Isaías, hijo de Amos, preguntó “POR QUE NO?” veintiocho siglos antes de Kennedy cuando dijo:

Algún día habrá un jefe de gobierno que gobernará con rectitud,  
Y líderes nacionales que gobernarán con justicia.  
Cada uno de ellos será como refugio contra el viento y protección contra la tempestad.  
Serán como ríos en el desierto, como la sombra de una gran roca en tierra calurosa y árida.  
Tendrán los ojos y oídos bien abiertos para escuchar las necesidades del pueblo.  
No actuarán con precipitación, sino con comprensión y prudencia,  
Y hablarán con claridad, no engaño!  
El estafador no más será denominado “honorable”,  
Ni el corrupto llamado “honesto”!  
Todo el mundo sabrá con sólo verlo quien es malo,  
Y los políticos hipócritas no engañarán a nadie.  
Sus mentiras y sus fraudes contra los necesitados estarán a la vista de todos.  
Se descubrirán las triquiñuelas de los malvados.  
Así como las mentiras con las cuales oprimían a los pobres en los gobiernos y los tribunales, denegándoles la justicia y sus derechos.  
En cambio, el que es honesto actúa con rectitud y se mantiene firme en lo correcto.  
La rectitud y la justicia reinarán en todos lugares del país.  
Habrá paz y seguridad para siempre,  
Porque todo el mundo hará lo correcto!” (Wesberry, 1997: 16-17)

El involucramiento del experto en las reformas administrativas pasa, en las ideas de Wesberry, a estar justificada por su compromiso con la responsabilización con una acción de gobierno eficiente y transparente.

A modo de *tipo ideal de esta “moralidad” del experto comprometido con la implantación de sistemas de administración financiera, ensamblado a su vez con creencias religiosas*<sup>408</sup>, obsérvese lo que Wesberry denomina su “Credo”:

“MI CREDO DE RESPONSABILIDAD

Soy responsable ...

... A mi cónyuge por el amor, el honor, la lealtad y una parte igual en todo lo que hago o es dueño ahora y siempre.

Soy responsable ...

... A mis hijos en el amor, el cuidado, la disciplina y la enseñanza, especialmente en lo que se refiere a su propia responsabilidad.

Soy responsable ...

... A mis padres por el amor, el honor, la obediencia en mi juventud y el cuidado en su edad avanzada.

Soy responsable ...

... A mi país por la lealtad, la obediencia a la ley, la autodisciplina y, cuando se le solicite o elegido para un cargo público, para el servicio desinteresado.

Soy responsable ...

... A mi empleador o los que sirvo en los negocios o el gobierno por el trabajo realizado a lo mejor de mi capacidad y de ver que el tiempo y los recursos se utilicen de manera eficiente y eficaz y no se desperdicien o mal utilizados.

Soy responsable ...

... Todas las personas ...

\* Para el tratamiento de la misma manera en la que yo esperaré y quiere ser tratado.

\* Por la imparcialidad y la honestidad en todas mis acciones.

\* Para el autocontrol sobre mis ambiciones para el rendimiento y la riqueza y más de mis acciones en la satisfacción de los deseos del cuerpo.

\* Para la realización de mi mismo con un temperamento suave de la mente, una actitud positiva, de colaboración, dando un trato justo y el juicio y ejercer el autocontrol necesario para proteger sus derechos en el ejercicio de mis propias.

\* Para la protección del medio ambiente contra la contaminación y de los desperdicios innecesarios o destrucción de los recursos naturales y el hábitat.

---

<sup>408</sup> Aquí estamos utilizando el mismo recurso analítico de Weber (2011 [1920]) cuando presenta el escrito de Benjamin Franklin. No estamos queriendo significar que todos los expertos involucrados con la construcción de sistemas de administración financiera en América Latina tuvieran los mismos valores religiosos y morales de Wesberry. Simplemente, estamos indagando en algunas de los valores morales que se han ensamblado en el espíritu del bien común que se expresan en la “doctrina de los sistemas integrados de administración financiera”. Aún, con conexiones significativas con moralidades religiosas.

\* Para reflejar la humildad, la equidad, y la obediencia a la autoridad.

\* Para proporcionar un buen ejemplo para los demás que observan mis acciones y actividades en el trabajo y en mi vida personal.

Soy responsable ...

...a mí mismo

\* Para la protección de mi mente de la enfermedad mediante el mantenimiento de una actitud positiva, constructiva y evitar pensamientos o actos egoístas o malos.

\* Para la protección de mi cuerpo de la enfermedad, su mantenimiento en buen estado físico y evitar sustancias nocivas o actividades sexuales promiscuas.

\* Para el ejercicio de la previsión necesaria para evitar situaciones o condiciones que pudieran colocar a la tentación indebida sobre mí para desviarse de los objetivos de este credo.

\* Para sentir vergüenza cuando no he estado a la altura de las expectativas de este credo, la fe demostrada en mí y por los demás y mis propios objetivos éticos y morales.

Soy responsable ante Dios ...

... Para todo lo anterior.

29 de de julio de, de 1989

James P. Wesberry, Jr.<sup>409</sup>

### **6.2.2. Los sistemas de administración financiera y su vinculación con las doctrinas de la banca internacional y la cooperación multilateral y la ideología de distintos regímenes políticos y económicos**

Independientemente de la moral religiosa de Wesberry y de su vínculo con los valores de transparencia y responsabilidad de gobernantes y administradores que predicaba, que *la transparencia en la información financiera y la responsabilidad por la gestión de la administración pública y las finanzas estatales comenzó a constituir un nuevo ideal de bien común, que aparece como “espíritu”, como justificación de las reformas administrativas promovidas a nivel latinoamericano y global.*

En un proceso de casi cuarenta años, *luego de la crisis de los años 70 del ideal difuso de bien común que se significaba bajo el término “desarrollo” y vinculado a la doctrina del planeamiento y el presupuesto por programas*, este ideal ha sido reemplazado por nuevas ideas y dispositivos técnicos para el “buen gobierno”. *La responsabilización de políticos, expertos y funcionarios por la transparencia, la gestión eficaz de los recursos públicos y decisiones públicas fundamentadas en información financiera en tiempo real, entre otras recomendaciones, pasó a constituir la nueva*

---

<sup>409</sup> El “Credo” de Jim Wesberry se ha obtenido de la [www en http://www.jimwes.com/id15.html](http://www.jimwes.com/id15.html), el 28/02/2018.

*justificación de la acción pública orientada al bien común. Pasando a ser, al mismo tiempo, el fundamento moral del involucramiento de las redes de expertos y de políticos y funcionarios.*

Estos ideales de la responsabilización fiscal y por resultados y de transparencia se han ensamblado con las doctrinas administrativas que circulan en las redes de expertos en administración pública en América Latina y a nivel global, algunas de las cuáles también se vinculan con *la acción de la banca multilateral y la cooperación internacional*. Y sorprendentemente con *las ideologías dominantes en distintos regímenes políticos y económicos*.

La banca multilateral y la cooperación internacional han promovido desde principios del año 2000 un conjunto de reformas administrativas que están fundadas en esta “doctrina de la responsabilización y la transparencia”.

Como vimos, el CLAD ya venía desde la segunda mitad de los años 90 participando de la construcción de la “doctrina de la responsabilización”. Piezas doctrinarias tales como Consejo Científico del CLAD (1998) y (2000) fueron sus antecedentes más notorios. Asimismo, publicaciones como Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003) y (2008) y Echebarría et al. (2005) son indicadores de esta construcción doctrinaria. Además, a partir de la década del 2000, el CLAD promovió en esta línea la suscripción por parte de los gobierno de Cartas o Códigos Iberoamericanos de “Buen Gobierno” (CLAD, 2006), “Gobierno Electrónico” (CLAD, 2007), “Calidad en la Gestión Pública” (CLAD, 2008), “Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” (CLAD, 2013) y “Gobierno Abierto” (CLAD, 2016). En todas estas piezas doctrinarias se ensamblan *la gestión por resultados, la responsabilización por servicios al ciudadano, la transparencia en la gestión pública y la transparencia en la apertura de los datos de gestión y gubernamentales de los gobiernos para todo ciudadano interesado*. Y en Cunill Grau y Ospina Bozzi (2008), con la *implantación de sistemas integrados de información financiera*.

La CEPAL y el ILPES también se involucraron en la difusión de la “doctrina de la gestión por o para resultados” desde fines de los años 90 con una profusa producción de documentos técnicos. En este movimiento de la CEPAL, tuvieron participación

Marcos Makón<sup>410</sup> y Roberto Martirene, vinculando la gestión y el presupuesto por resultados, con los sistemas de administración financiera. Y desde la década del 2010, la CEPAL también se ha enrolado en la nueva “doctrina del gobierno abierto”.

Desde los principios de la década del 2000, con OECD (2001), la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico, viene estableciendo estándares de “buen gobierno” o “gobernanza” que incluyen los *marcos fiscales de mediano plazo y la adopción de medidas de transparencia fiscal*. Especialmente en materia de *información de cuentas fiscales y ejecución presupuestaria, y de datos abiertos y transparentes de gestión fiscal*. La noción de transparencia presupuestaria o presupuesto abierto (a su vez enlazado con la idea y los dispositivos de “datos abiertos de compras públicas”) forman parte de los estándares institucionales públicos promovidos para ser aceptados como miembro de la OECD. Como vimos, Raúl Rigo participó activamente de reuniones internacionales en este marco, difundiendo la experiencia del e-SIDIF.

Así como el Banco Mundial promovió la difusión de SIDIF, también lo hizo en vincular estas ideas a las nociones de “*transparencia fiscal*” y “*presupuesto abierto*”, como por ejemplo en World Bank (2013). Tal como hemos expuesto, Rigo difundía activamente que el SIDIF argentino había permitido una de las más altas calificaciones en la materia a nivel global.

El BID ha dado muestras de cómo estas *doctrinas de la gestión para resultados, la responsabilización y la transparencia* pueden ensamblarse en un conjunto de recomendaciones de ideas, políticas y dispositivos técnicos. En García López y García Moreno (2010) se ensamblan bajo la noción de “gestión para resultados de desarrollo” todo este conjunto de ideas y dispositivos. Se promueve para alcanzar este ideal de buen gobierno a la planificación, el *presupuesto por resultados, los sistemas de administración financiera, la auditoría de resultados, los sistemas de compras y contrataciones, la transparencia fiscal*, la gestión de programas y proyectos y el monitoreo y la evaluación de resultados.

Cómo ser observará, tanto el CLAD como la CEPAL y el BID siguen intentando vincular los dispositivos administrativos y de gestión que se promueven actualmente con la vieja palabra “desarrollo”. Sin embargo, *la expresión “desarrollo” en estas*

---

<sup>410</sup> Para una producción reciente, ver Makón (2014).

*nuevas doctrinas poco contiene del viejo ideal latinoamericano de transformación de la estructura socioeconómica.*

Incluso, el Banco Mundial y la OECD parecen necesitar la alusión a la antigua noción de “desarrollo” cuando promueven la “gestión por resultados”, como puede observarse en OECD/Banco Mundial (2009). Nuevamente allí se *promueve la gestión financiera y presupuestaria responsable y transparente* entre otros dispositivos técnicos. Pero, ya no es la vieja tradición latinoamericana. Se apela a *una construcción global del bien común como la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio* que contiene la actual agenda de las Naciones Unidas desde el año 2000. Una agenda vinculada a la erradicación de la pobreza, la enseñanza básica, la igualdad de género, la salud materna e infantil, el SIDA y el medio ambiente. Y donde *la noción de “cambio estructural para el desarrollo” propio de los años 60 ha desaparecido.*

Sin embargo, esta *tendencia de los sistemas de información y administración financiera a ensamblarse con las doctrinas latinoamericanas y globales sobre la gestión pública* es la que justamente también le ha dado sustento a su implantación en la más variada gama de regímenes políticos y económicos a nivel global. Esto es particularmente notorio en América Latina y la implantación de “sistemas de administración financiera”.

Por ejemplo, no parece extraño que estas justificaciones para la implantación de un “sistema de administración financiera” aparezcan en el caso de la administración mexicana, en cuya construcción oficiaron de consultores Gutiérrez y Makón. En Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2012: 11-12) se establecen como “propósitos” del “sistema de administración financiera”:

- “Cumplir con requerimientos legales en materia de *presentación de información financiera.*
- Apoyar el *proceso de diseño de políticas* fiscales (ingresos, gastos y financiamiento).
- Apoyar el *proceso de toma de decisiones por parte de los responsables de administrar las finanzas públicas nacionales.*
- Apoyar la *gestión administrativa a cargo de los ejecutores del gasto y de los responsables de programas presupuestarios y programas y proyectos de inversión.*
- Facilitar la *transparencia de las cuentas públicas y mejorar la calidad de la rendición de cuentas* al Congreso y a la sociedad en su conjunto.” (Destacado propio)

Sin embargo, estas apelaciones a la “transparencia”, la “eficacia” y la “eficiencia”, también se utilizan el Decreto Ley 192 de Administración Financiera, firmado por Fidel Castro en Cuba. Y se enlaza con la ideología de la revolución cubana. Así, se considera que, “*el Estado necesita de un sistema que imprima un mayor grado de transparencia, ordenamiento y organicidad a todo el proceso de planificación, ejecución y control de los recursos financieros públicos con miras a lograr un uso eficaz y eficiente de ellos en función de los objetivos y políticas que este defina*”. Y se define a la “*Administración Financiera del Estado*” como “*el conjunto de principios, normas, sistemas, instituciones y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos financieros públicos y su aplicación a la consecución de los objetivos del Estado, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad*” (Art. 1°).

Asimismo, con algunas modificaciones, las leyes de administración financiera y sus SIDIF asociados, han continuado vigentes durante los gobiernos de Evo Morales en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Estado Bolivariano de Venezuela con los presidentes Chávez y Maduro.

El caso boliviano es particularmente notorio por la oposición del movimiento indigenista y el Movimiento al Socialismo (MAS) a la ley SAFCO, previo a las presidencias de Evo Morales. Sin embargo, el “sistema de administración financiera” no solo se ha estabilizado sino que ha tenido un proceso continuo de mejora y de implantación a nivel departamental, regional y municipal. Un recurso de justificación ideológica utilizado ha sido el de modificar los “fundamentos” del “sistema de planificación” que en Bolivia forma parte de los sistemas SAFCO. En 2016, se sancionó en Bolivia la ley 777 que reestructuró el “sistema de planificación” establecido en la ley SAFCO. Con leves modificaciones, se mantuvo su vinculación con los sistemas de presupuesto, inversión pública, programación de operaciones, y crédito público y se mantuvo la existencia de un organismo rector del “sistema de planificación”. El nuevo “sistema de planificación” vinculado a los “sistemas de administración financiera” se fundamenta en que “*conducirá el proceso de planificación del desarrollo integral del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del Vivir Bien*” (Art 1°). Y define al reestructurado “sistema” como “*el conjunto organizado y articulado de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo del Estado Plurinacional, que*

permita alcanzar los *objetivos del Vivir Bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, para la construcción de una sociedad justa, equitativa y solidaria*” (Art 2º).

En Venezuela, en el año 2014, el presidente Maduro dictó el decreto N° 1401, que estableció ciertas modificaciones institucionales y de procesos al “sistema de administración financiera” vigente desde 2004. Independientemente de estas modificaciones, el conjunto del sistema sigue siendo isomórfico al argentino y a la mayoría de los países latinoamericanos. Para avanzar en estas modificaciones, el decreto presidencial lo fundamenta en “*el supremo compromiso y voluntad de lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo y el engrandecimiento del país, basado en los principios humanistas y en la condiciones morales y éticas bolivarianas, por mandato del pueblo (...)*”. Y conservando todos los subsistemas y organismos rectores en el modelo latinoamericano de administración financiera define que “la administración financiera del sector público comprende el conjunto de sistemas que intervienen en la captación de recursos financieros, o valorados en términos financieros y en su aplicación para el *cumplimiento de los fines del Estado* y estará regida por *los principios de justicia social, legalidad, honestidad, participación, eficiencia, solidaridad, solvencia, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica*” (Art. 2).

### **6.2.3. La transparencia y la responsabilidad pública y el “ethos” de la red experta**

Así como la implantación de “sistemas de administración financiera” a nivel global y latinoamericano se ha ensamblado con las nuevas doctrinas de reforma administrativa y las más variadas ideologías de distintos regímenes políticos y económicos enlazado a su vez con un ideal difuso de bien común expresado los valores de la “responsabilización” y la transparencia, *la práctica de la red experta en administración financiera latinoamericana también se ha venido justificando en estas ideas.*

En el caso de los miembros de la red que ha estado involucrada en la construcción, estabilización y transferencia del sistema de administración financiera argentino, estos han *respondido a esta cuestión* expresando un patrón valorativo, que denominaremos provisoriamente como el “*espíritu de la responsabilización*”. Un “espíritu” de *responsabilización por la asignación eficaz de los recursos fiscales y de*



*transparencia en de la información financiera. Y, que vincula estos “valores” promovidos por el “sistema” con la búsqueda del bien común. De hecho, ya en Secretaría de Hacienda (1992: 9) se expresan algunos de estos valores tales como la “economicidad, eficiencia y efectividad” y “la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia”.*

Pero, ¿cómo se han desplegado estos valores en el discurso de los expertos? Obsérvense las siguientes respuestas, en las cuáles Gutiérrez y Makón re significan sus trayectorias profesionales y sus valores de juventud:

«A mí me gusta una *administración pública efectiva, eficiente. Tengo mucho amor por lo que es público. Las cosas que están en manos de la administración deben hacerse bien. Mi concepción sobre la gestión y el gobierno es que lo que importa es lo que le cambia la calidad de vida a la gente, ¿Y cómo se mejora la administración?: con integración e interpretación de la información financiera. Siempre creí en un estado fuerte con gran capacidad reguladora. Un estado y una administración muy potente, muy fuerte, con capacidad de gestión de lo que la administración debe producir. No estatista. Como sostenía mi amigo Frigerio: usar el ahorro privado y el extranjero para la inversión y el crecimiento*»

*“Cuando sos consultor tenés que vender la idea y seducir. Cuando sos funcionario tenés más posibilidades de hacer las cosas, tener claro lo que tenés que hacer (...) Tenés que tener autoridad, tenés que generar respeto”* (Entrevista a Ricardo Gutiérrez)

«Haber hecho un *pequeño aporte a la modernización de la gestión pública sin la idea de las reformas de segunda generación que promovía el Banco Mundial ha sido muy importante. Haber logrado algo de un mix de lo que era la visión de la planificación con la mejora de la gestión ha sido un logro profesional. La planificación sin gestión es un libro. La gestión sin planificación es liberalismo puro que va a tomar decisiones erráticas cada año. (...) Lo más importante es haber trabajado para el estado sin haber vivido del estado, ni hice negocios con el estado. No viví del estado, trabajé para el estado. Políticamente siempre estuve a mitad de camino. Convalidaba las ideas de izquierda pero no la violencia. Siempre quedé en el medio. No me gusta la declamación hiper revolucionaria. Para los de derecha soy de izquierda y para los de izquierda soy de derecha. Porque insisto en la importancia de los instrumentos de gestión y porque creo que hay que rescatar mucho de la visión cepalina de la planificación.*» (Entrevista a Marcos Makón)

«Asumir en la Oficina de Presupuesto del Congreso *es mi última contribución a la institucionalidad democrática de nuestro país*» (Marcos Makón)<sup>411</sup>

---

<sup>411</sup> Expresión contenida en el e-mail de respuesta a la felicitación de nosotros a Makón en febrero de 2018 al asumir como Director de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, órgano técnico creado en 2017 para el control de la formulación y la ejecución presupuestaria del Poder Ejecutivo Nacional.

Oscar Lamberto reflexionaba sobre su trayectoria como cuadro político del partido justicialista experto en presupuesto y finanzas públicas:

*«Creer que uno es progresista porque gestiona en desorden es una tontería. Felipe González dice que no tener las cuentas ordenadas no es de derecha ni de izquierda. Además, cuando hay crisis, la que lo pagan son los pobres. Es mentira decir que si repartís plata con helicóptero es peronista.»* (Entrevista a Oscar Lamberto)

Del mismo modo, Jorge Amado reflexionó:

*“Uno trata de vincular esta experiencia con nuestros viejos ideales de izquierda. Y, hay una coherencia. En otras, la experiencia te muestra otra cosa. De aquello que pensábamos sobre la Patria Grande en América Latina, la experiencia me ha mostrado que eso es imposible. América Latina está desintegrada, pero, ¡hay tantas diferencias de desarrollo!*

*(...) Pero, uno ha consolidado sus ideas sobre el rol del estado. Y de la necesidad de construir capacidades estatales como las que hicimos con la reforma de la administración financiera”* (Entrevista a Jorge Amado)

Roberto Martirene vinculaba la necesaria *utilización del sistema de administración financiera con la recuperación del bienestar* en Argentina luego de la crisis del 2001-2002:

*“El otro gran desafío es que, al mismo tiempo que el gobierno logre moverse dentro de los límites del marco fiscal de mediano plazo, el Estado salga fortalecido como para ampliar su capacidad para brindar, con calidad y suficiente cobertura, los bienes públicos y sociales más demandados por la población. El pasaje del estado de estancamiento a una etapa de concordia cívica y ascenso social de los sectores postergados dependerá de lo que se invierta en la educación, la salud, la infraestructura básica, la seguridad de bienes y personas y las políticas de promoción del empleo productivo.*

*Los instrumentos, sistemas y dispositivos normativos de administración financiera disponibles, amén de la lógica actualización y simplificación que en muchos aspectos es preciso realizar, constituyen una plataforma suficiente como para apoyar estos objetivos estratégicos”* (Martirene, 2006: 78)

El sentido “misional” y “ético” de la acción del experto en administración financiera, también se denota en la reflexión de Jorge Domper:

*«Yo he vivido la consultoría internacional en reformas del sistema de tesorería en América Latina como partiendo de mi vocación de tener un sentido de misión. Es misionar difundir por toda América Latina esas buenas prácticas que generamos en la Argentina. (...) Lo que en estos países más me preocupa son los niveles de discrecionalidad y corrupción que tienen. En toda América Latina. Países con muchísima pobreza. Y uno trata que estos procesos de administración financiera puedan ayudar a ordenar y a encauzar esos problemas. Tenés que convencer que puede ayudar a resolver esos*

problemas. Es como *ponerte al servicio, en el sentido ético*. Y es ver cómo *estos procesos tienen que tener finalmente en cuenta al ciudadano común*, al más desprotegido, al que se estrella. (...)

Yo no creo en las individualidades. *Creo en el individuo en función de los otros*. Haber logrado generar *equipos de trabajo*. No necesariamente amigos. Compañeros muy solidarios en muchas circunstancias. Haber podido canalizar a través del trabajo, que la gente respete su propio trabajo. Que te orienta, te disciplina, te contiene. (...)

La administración financiera tiene sentido en la medida en que es una construcción colectiva. Al agente público lo hacés partícipe de una red. Y le *brinda a la comunidad lo mejor que tiene*.

La función pública a mi me permitió construir muchas cosas. *Tanta rebeldía y tanta vocación de servicio que uno tiene cuando es muy joven, no se perdió con la construcción del sistema de administración financiera.*» (Entrevista a Jorge Domper)

Finalmente, Raúl Rigo reflexionaba:

«Se trata de los *beneficios de la tecnocracia para la ciudadanía*. Cuando haces administración financiera estas poniendo en juego conocimientos para dar un producto, un servicio (que en principio es un gran servicio financiero de captación y aplicación de recursos), de garantías de aplicación de esos recursos de acuerdo con las reglas y de obtener resultados para el ciudadano. Y estas convencido que estás contribuyendo a esa función del estado» (Entrevista a Raúl Rigo)

Como se observará, la *responsabilización por la transparencia en la gestión de los recursos públicos, por su asignación eficaz y eficiente, por la responsabilidad fiscal en el gasto público, por la gestión por resultados de servicios a la ciudadanía, por el control de las cuentas públicas*, se ha constituido en los valores que practican los miembros de la red experta argentina y latinoamericana que ha construido sistemas de administración financiera.

Tal como señalan Boltanski y Chiapello (2002 [1999]), la nueva literatura de gestión empresarial ha venido otorgando justificaciones morales a los cuadros directivos y gerenciales en un tipo de organización capitalista que ha desestructurado la sociedad industrial y del desarrollo posterior a la segunda guerra mundial. Esa literatura, sostienen, expresa un nuevo “espíritu”. Fundado en ideas de la “*flexibilidad de las carreras directivas*”, de la “*gestión por proyectos*”, la “*gestión en red*”. Ese nuevo tipo de trayectorias en la organización de las actividades de la vida, con o sin valorización económica, les concede a los que ocupan posiciones de influencia y poder una justificación moral a su accionar. *Pueden dar pruebas de su experticia porque se involucran permanentemente en proyectos, porque pueden convocar a actividades a los*

*integrantes de una red, porque valoran las transformaciones que producen en su involucramiento en nuevos proyectos.* Un ideal de justicia y moralidad individual que dan en llamar la “*ciudad de los proyectos*”. Y que fue reemplazando progresivamente a los valores propios de la “*ciudad industrial*” fundados en grandes organizaciones públicas y privadas que estructuraban la totalidad de la vida y la producción.

Estas transformaciones del “espíritu” del capitalismo y del “ethos” gerencial que caracterizan Boltanski y Chiapello (2002 [1999]) es la que también parece haberse experimentado en la “red latinoamericana en planeamiento y administración para el desarrollo” y su transformación progresiva, al menos de una parte muy significativa de ella, en la “red experta en sistemas de administración financiera”. *Su enrolamiento en las doctrinas y dispositivos técnicos latinoamericanos asociados a la planificación para el desarrollo era propio de aquellos expertos cuyo ideal y su involucramiento estaban asociados al cambio estructural y la industrialización latinoamericana, típicos de los años 50, 60 y 70.* Los valores de la “ciudad industrial”. Contrafácticamente, debieron haber sido altos tecnoburócratas del estado. Pero, las condiciones de inestabilidad política y económica les impidieron ejercer tal condición. La consultoría experta y el exilio signaron las trayectorias de expertos chilenos, argentinos y brasileños.

La reestructuración del estado latinoamericano y de sus administraciones públicas desde los años 80 dio lugar a la aparición de nuevas doctrinas administrativas y nuevos dispositivos técnicos. La “doctrina de los sistemas integrados de administración” y la invención de los “sistemas integrados de información financiera” pasaron a dar la cobertura conceptual y la oportunidad de realizar nuevas transformaciones en las administraciones públicas.

En general, por *proyectos de reforma de administración financiera*. Desde la consultoría individual, desde organizaciones expertas internacionales (ASIP) o nacionales (ASAP), al frente circunstancialmente de la dirección política de secretarías de hacienda u organismos rectores, desde empresas de consultoría. Tal fue el caso típico de Gutiérrez y Makón, entre otros. En otros casos, siendo tecnoburócratas de carrera (Martirene, Domper, Amado) involucrándose en diversos micro proyectos del “programa de reforma de la administración financiera”. Y luego, haciendo consultoría internacional. También fue el caso de los expertos en sistemas informáticos de administración financiera. Incluso, aquellos que se dedicaron a mantener y conservar el

sistema (Rigo, Domper) lo hicieron con sucesivos “*proyectos de mejora continua*” del SIDIF.

Esta trayectoria los ha convertido en una red cuyos miembros son permanentemente convocados en Argentina y América Latina. Para proyectos de reforma o para el entrenamiento de funcionarios y profesionales. Por las administraciones o por los organismos de la cooperación internacional o por los proyectos financiados por la banca multilateral.

*Estar convencidos moralmente que los “sistemas de administración financiera” contruidos y gestionados por expertos está vinculado al bien común es su justificación moral.* La información fiscal para la toma de decisiones, la responsabilidad del funcionario y del experto, la transparencia pública, fiscal y presupuestaria, la apertura y publicación de datos fiscales, la eficacia y la eficiencia fiscal y por resultados, el servicio al ciudadano, el control republicano de las cuentas públicas han pasado a constituirse en los valores que los animan. Un “ethos” experto que se enlaza a los dispositivos técnicos que son capaces de implantar y que busca vincularse con las nuevas doctrinas de gestión pública fundadas en la responsabilización, la transparencia, la gestión por resultados y el gobierno abierto. Una justificación moral a su involucramiento personal que les permite re significar antiguas o nuevas ideologías y concepciones del bien común. Ya no es el viejo llamado al involucramiento de Matus de 1970. Es otro el sentido moral del involucramiento. *Un tránsito del espíritu de la planificación para el desarrollo al involucramiento en la construcción de sistemas de administración financiera.*

## CONCLUSIONES

Los expertos en administración pública y las redes sociales que constituyen han transformado las administraciones públicas. *Estas re-estructuraciones de las administraciones públicas del estado realizadas por expertos en administración pública a lo largo de todo el siglo XX y hasta nuestros días han tenido efectos sociales más amplios. Los re-ensamblajes que han provocado en el aparato administrativo del estado, también han tenido efectos en re-estructuraciones sociales más amplias de los comportamientos de actores de todo tipo.*

En general, la actuación de los expertos en administración pública ha permanecido generalmente oculta para la mayor parte de la ciudadanía. Incluso el conocimiento que de ellos tienen los grandes públicos es bastante poco habitual. No han corrido la misma suerte que los economistas. Los economistas que han transformado la “economía” han sido expertos apoyados o criticados. Pero, no han contado con anonimato.

Sin embargo, en el debate sobre la “tecnocracia” que caracterizó al debate público entre los años 50 y 60 y que, a su vez, produjo una importante corriente de teoría e investigación sociológica, los “expertos en administración y toma de decisiones” eran considerados como formando parte de las nuevas redes de experticia, que junto con los economistas, estaban transformando las administraciones públicas y la sociedad en su conjunto con posterioridad a 1945, tanto en los países del capitalismo avanzado, en el área del socialismo real y en los países en procesos de modernización y desarrollo.

Pero, no solo las redes de expertos en administración pública, su actuación, los dispositivos técnicos que han inventado e implementado y los grandes sistemas administrativos que han construido, han permanecido ocultos para la mayoría ciudadana. También, han sido olvidados por la investigación sociológica. Especialmente, han sido olvidados por la nueva corriente latinoamericana de estudios sociológicos sobre expertos que ha sido crecientemente relevante desde los años 90.

No sucedió lo mismo en los años 60. De hecho, las ciencias sociales latinoamericanas de los años 60 se involucraron en los debates norteamericanos y

franceses sobre la “tecnocracia”. Y paradójicamente, mucha de esta producción latinoamericana tuvo una significativa influencia en los centros académicos del capitalismo avanzado, como hemos analizado en el Capítulo I.

Esta paradoja resulta particularmente inquietante cuando algunas de las contribuciones e innovaciones más originales sucedidas en América Latina a partir de los años 50 estuvieron constituidas por las “doctrinas administrativas” y los dispositivos técnicos relativamente novedosos que se produjeron en el continente con el propósito de mejorar el desempeño de los estados y sus administraciones públicas. La época gloriosa de la producción latinoamericana de las doctrinas y de los instrumentos de planeamiento del desarrollo ha sido normalmente señalada, aunque escasamente investigada desde una perspectiva sociológica. Y menos aún lo ha sido el caso de estudio de esta tesis: la construcción de sistemas de administración financiera en América Latina.

Sin embargo, como hemos intentado demostrar en el Capítulo II, a partir de fines de la década del 50 y principios de los años 60 se fue constituyendo en América Latina una *red de expertos en planificación, presupuesto y reforma administrativa para el desarrollo*, que construyó y compartió una *doctrina* común. Y hemos analizado cómo la construcción y difusión de esta doctrina fue, en gran medida, un resultado de la interacción entre los nuevos ministerios o consejos u organismos de planificación y los organismos de formación de técnicos nacionales con los organismos y los centros de la cooperación internacional en América Latina.

Hemos intentado construir una noción de “*doctrina administrativa*” con sentido sociológico. Que pueda ser útil tanto para futuras investigaciones sociológicas como para los propios expertos en administración pública. Hemos entendido que una *doctrina administrativa* puede ser comprendida como un conjunto de *ideas fuerza* (construidas, asociadas, transmitidas y compartidas por *redes de expertos en administración históricamente situadas*) sobre los *principios que deben orientar la administración y la gestión pública*, ensamblados a su vez con un conjunto de *representaciones*, (generalizaciones sobre las características de las organizaciones y sus desempeño) y con un conjunto de *recomendaciones de mejores prácticas* y de *técnicas racionalizadoras* de las decisiones que, se supone, permiten la mejora de su producción y el logro de los fines últimos de la acción gubernamental. Por lo tanto, hemos planteado que *todas* las doctrinas administrativas contienen ideas sobre el sentido, sobre la *finalidad última* que

*debe tener la acción de gobierno y, por lo tanto, una cierta idea de justicia o bien común.* No hemos dejado de tener en cuenta que las doctrinas administrativas (especialmente sus representaciones de la administración, sus principios fundamentales, sus recomendaciones prácticas y sus técnicas asociadas) *pretenden estar fundadas en teorías administrativas, organizacionales, económicas, psicológicas o sociológicas y aspiran a ser reconocidas en su fundamento técnico o científico.* Sin embargo, hemos planteado que las doctrinas no solo se estabilizan y se transmiten en el ambiente universitario o de formación, investigación e innovación técnica. También se despliegan o reconstruyen y estabilizan en los procesos de puesta en práctica de tales ideas y dispositivos, en situaciones concretas en administraciones públicas específicas y en proyectos de cambio, reforma o implantación de técnicas administrativas, de gestión y decisión en las que intervienen las redes de expertos. Por lo tanto, a lo largo de la tesis, hemos intentado demostrar que la prueba más importante por la que atraviesa toda doctrina administrativa para lograr volverse hegemónica durante algún período de tiempo entre una red experta y para otros actores, es cuando, por su carácter performativo, pasa de la *fase experimental o piloto de nuevos dispositivos administrativos* a lograr la construcción de *grandes sistemas administrativos complejos.*

Siguiendo a los sociólogos de la ciencia y la tecnología nucleados en la normalmente conocida como Actor Network Theory (ANT) hemos planteado que los distintos *modos de comunicación o “inscripción”* de la doctrina, en cualquiera de estas fases, pueden ser libros, manuales, materiales de cursos, informes de consultoría, esquemas conceptuales, gráficos o distintos modos de ejemplificación o visualización para otros expertos y para públicos más amplios. Y que el origen de este cuerpo doctrinario puede incluso deberse a la necesidad de ofrecer argumentos a favor de alguna técnica o solución práctica que se haya probado e implementado.

Hemos intentado mostrar a lo largo de la investigación, que es posible, además, encontrar *conexiones significativas entre la doctrina administrativa y el ethos del experto y las concepciones del bien común que justifican sus conductas.* En la medida en que las doctrinas son construidas pragmáticamente por una red de expertos, son también *producto de orientaciones de valor moral o ideológico.* Y, a su vez, reconstruyen estas moralidades. Este “*espíritu*” que se expresa en toda doctrina administrativa le otorga al experto un *conjunto de motivaciones y justificaciones sobre su involucramiento* en la construcción de las administraciones públicas, que se enlaza



con el *sentido moral* de su actuación individual. Pero, además, las doctrinas administrativas le otorgan un fundamento o *justificación ideológica* de este involucramiento en términos de *la contribución de su actuación a la construcción del bien común*.

En la investigación, también hemos tratado de ofrecer evidencias de cómo el *sentido moral personal o ethos del experto* sufre transformaciones constantes a lo largo de su vida y de su trayectoria o carrera. Y de cómo *el experto se encuentra permanentemente enfrentado a reconstruir un sentido coherente a su vida frente a los cambios en sus creencias ideológicas, a las diversas prácticas profesionales en las que se desempeñó y a las distintas situaciones y disputas en las que se vio involucrado*.

En consecuencia, la noción de *doctrina administrativa* que hemos desarrollado en la tesis tiene por finalidad intentar distintos momentos analíticos. En primer lugar, entender *el modo en las doctrinas provocan la constitución de y son producidas y compartidas por una red experta*. Luego, cómo *la puesta a prueba de la doctrina administrativa a partir de los dispositivos administrativos técnicos con los que se ensambla produce transformaciones organizacionales en las administraciones públicas, pero especialmente puede llegar a la construcción de grandes sistemas administrativos complejos*. Al mismo tiempo, cómo *toda doctrina administrativa expresa un “espíritu”, una cierta idea de la moralidad de la conducta del experto enlazada con ciertas ideas sobre el bien común*. Finalmente, cómo *el involucramiento de los expertos en su desempeño práctico (en particular cuando de la construcción de grandes sistemas administrativos se trata) puede ser comprendido también por los efectos que las doctrinas administrativas tienen como fuentes de motivación y justificación moral individual y de justificación ideológica en relación a cierta idea del bien común*.

Precisamente, hemos intentado reconstruir cómo, con centro en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) dependiente de CEPAL en Santiago de Chile, se construyó por parte de una red experta latinoamericana lo que en la tesis hemos denominado como la “*doctrina del planeamiento, la programación y el presupuesto por programas*” latinoamericana vinculada al ideal del *desarrollo*. Un conjunto de ideas fuerza sobre cómo mejorar el desempeño de los estados para lograr el objetivo del desarrollo ensamblados con un conjunto de dispositivos técnicos de planificación, programación operativa y presupuesto. También, hemos traído a la

consideración de la investigación el papel que le cupo a la Escuela de Administración de Quito y su larga influencia en la formación de expertos en “reforma administrativa para el desarrollo”, especialmente a partir del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la OEA en Buenos Aires. El modo en que esta doctrina y estos dispositivos técnicos se transmitían y replicaban por nuevos expertos las hemos analizado a través de las trayectorias profesionales de los expertos argentinos Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón.

Al analizar los procesos por los cuáles cierta doctrina se vuelve hegemónica durante cierto período entre los expertos en administración, también dimos evidencias de cómo los modelos conceptuales y los dispositivos técnicos que se difundieron por toda América Latina para la planificación del desarrollo, lo fueron independientemente del diverso grado de modernización de los países y de los distintos tipos de regímenes políticos de la época. Intentamos señalar cómo *una de las pruebas de fuerza más importante que una doctrina administrativa y sus dispositivos tecnológicos debe enfrentar es su capacidad para volverse significativa para distintos gobiernos y para distintas ideologías dominantes.*

Al analizar la *crisis de una doctrina administrativa y sus dispositivos técnicos asociados* y su progresivo reemplazo por otras doctrinas y otras tecnologías, la experiencia latinoamericana nos ha permitido enfocarla desde varios ángulos que dejan conclusiones que debieran ser puestas a prueba para otros casos de estudio. No sólo hemos analizado el peso que tuvo el golpe militar de 1973 en Chile y sus efectos sobre la red experta formada en torno del ILPES. *La perspectiva analítica adoptada aquí es aquella que plantea que una doctrina y sus dispositivos técnicos encuentran su crisis cuando no puede resolver determinados problemas.* En el caso de la doctrina del planeamiento, la programación y el presupuesto, porque no se lograba encontrar el diseño institucional y organizacional más adecuado para la implantación de la planificación. La aparición del *problema de la reforma administrativa, de la reforma de los sistemas administrativos complementarios al planeamiento.* Pero, también, los *límites del planeamiento del estado para transformar la realidad económica y social latinoamericana,* que comenzó a no tener efectos en la segunda mitad de los años 70. Y, por otra parte, la aparición de una *nueva gama de problemas: la crisis fiscal* de los estados nacionales, la *crisis de endeudamiento* y la *inflación.* Todo ello en una situación

*de ausencia de información financiera del estado en “tiempo real” para la toma de decisiones.*

En la interpretación de la crisis de la “doctrina del planeamiento”, el concepto de *red de expertos internacional enraizada* se convierte en la investigación en un concepto analítico de suma relevancia. Efectivamente, las redes expertas pueden ser entendidas como redes enraizadas de lazos débiles entre colegas y amigos que se han conocido en distintas circunstancias de desempeño. Y que se convocan unos a otros para la difusión de ideas, para la obtención de trabajos o la ocupación de posiciones. Incluso, para ayudas para atravesar situaciones de exilio político. La crisis del ILPES y de otros centros de formación y desarrollo, permitió analizar la evolución de la red con centro en Caracas, Venezuela. Pero, lo más importante, es que la crisis performativa de la doctrina anterior, la crisis de los antiguos centros y los nuevos problemas a resolver ha permitido comprender como surgen nuevas doctrinas y nuevos dispositivos técnicos del mismo seno de la red experta.

Precisamente, entre el Capítulo II y Capítulo III se muestra el progresivo ascenso de las ideas que aquí hemos denominado como “doctrina de los sistemas integrados de administración”. Una doctrina que se autodenominó a sí misma en su momento como la “escuela de la administración para el desarrollo”. Una doctrina latinoamericana relativamente poco sofisticada desde un punto de vista teórico pero que comenzó a reemplazar la antigua doctrina. En el análisis de sus primeras piezas doctrinarias hemos intentado demostrar el formato relativamente original de estos planteos, aunque al mismo tiempo también el uso ingenuo de la “jerga” de “sistemas” que la caracterizaba. La investigación ha reconstruido la historia de la difusión de estas ideas entre los expertos que, en general, se habían constituido como una sub red en torno a la influencia de la escuela ecuatoriana. En Perú, Ecuador, Venezuela, Centroamérica y México. Y su papel en la constitución del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y de la Asociación Interamericana de Presupuesto (ASIP). La investigación enlaza estos procesos de reemplazo doctrinario y de dispositivos técnicos con los desempeños profesionales de Gutiérrez y Makón en Venezuela. Y cómo ellos mismos empezaron a ser influenciados por estas ideas.

La investigación intenta demostrar la influencia de estas ideas en las sucesivas leyes de administración financiera que se adoptaron en América Latina desde la ley

ecuatoriana de 1977. Todas estas leyes comienzan a mostrar una tendencia a conceptualizar a la administración financiera como un conjunto de sistemas integrados de ingresos públicos, presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público. Más o menos vinculados con sistemas de planificación, programación operativa e inversión pública. La nueva doctrina comienza a tener significativa influencia en la conceptualización de los sistemas vinculados con la administración financiera estatal. Sin embargo, la performatividad de estas ideas no se lograría hasta su vinculación con una nueva manera de entender la información financiera. La necesidad de contar con una “contabilidad integrada del sector público”, un “sistema integrado de información financiera”, un SIDIF.

La investigación ha intentado demostrar el origen latinoamericano de los SIDIF. Más allá de la influencia que pudieron haber experimentado los expertos que los construyeron por su contacto con los expertos de la cooperación norteamericana o del Fondo Monetario Internacional. El SIAF brasileño desarrollado por técnicos de carrera de la Secretaría del Tesoro y los SIDIF en la versión desarrollada por Ricardo Gutiérrez entre Venezuela y Bolivia, entre 1983 y 1988, fueron investigados en su construcción. Se intentó demostrar en la investigación la invención latinoamericana de los SIDIF como una invención endógena de América Latina que intenta resolver la falta de información financiera fiable y en tiempo real para la toma de decisiones. Y se presenta a la integración entre las cuentas presupuestarias, las cuentas de la contabilidad general y la información de pagos del tesoro como un invento latinoamericano.

Más allá de las evidencias presentadas sobre la construcción latinoamericana de la “doctrina de los sistemas integrados de administración” y de los SIDIF, la investigación además avanza hacia el modo en que estas leyes, marcos conceptuales y dispositivos de contabilidad integrada evolucionaron hacia la construcción de “grandes sistemas tecnológicos”: los sistemas de administración e información financiera. Probados en Bolivia en contextos de consultoría por Gutiérrez y Makón como en un “laboratorio de campo”, estos dispositivos fueron luego replicados y expandidos en Argentina a partir de 1991, tal como se presenta en los capítulos III y IV.

Puede concluirse, entonces, la situación de doble hermenéutica que sucedió en esta construcción administrativa latinoamericana. Expertos que analizan a la administración pública como un conjunto de sistemas integrados, que diseñan

instrumentos técnicos para transformarla y que terminan construyendo un “sistema”. Un gran sistema tecnológico que transforma la administración pública. Un enfoque analítico de sistemas y un enfoque técnico de “sistema integrado de cuentas” terminan produciendo un nuevo ensamblado social: los sistemas de administración financiera. *Un conjunto de leyes, reglamentos, modelos conceptuales, piezas de difusión doctrinaria, modelos de formulación presupuestaria por programas, financiamiento de la banca multilateral, sistemas informáticos, centros de formación, realineamiento de expertos y tecnoburócratas de alto nivel y reentrenamiento masivo de personal.* El caso de la reforma de la administración financiera argentina y su posterior expansión muestra el modo de ejercicio de la influencia y el poder por las redes de expertos. Y de cómo sus actuaciones tienen efectos más amplios sobre otros actores y asociaciones.

Entendido como “gran sistema tecnológico”, el sistema de administración financiera argentino incorporó a su seno otros dispositivos y actores. Incorporó y redefinió el modelo de cuenta única del tesoro desarrollado en Brasil y el sistema de administración y gestión de la deuda de la UNCTAD. Realineó también a la banca multilateral que comenzó a difundir los sistemas de administración financiera a partir del caso argentino. Y enroló a la ASIP y su filial argentina la ASAP. Cuando un gran sistema tecnológico da estas pruebas de fuerza internas y externas entonces adquiere una trayectoria que lo termina convirtiendo en una suerte de “caja negra”, en un “sistema autogobernado”, en un “sistema de gobernanza y decisión”. Sin embargo, la investigación ha intentado reconstruir el papel de los distintos expertos/socios de Makón y Gutiérrez en esta construcción. Los responsables de los organismos rectores y del desarrollo de los sistemas informáticos.

Precisamente, los sistemas informáticos son presentados en la investigación como parte del ensamblado. Un reflejo informático de un modelo conceptual de un “sistema integrado de cuentas públicas”. Pero, que al mismo tiempo, vuelve “operable” el sistema para miles de agentes de las administraciones publicas.

*La velocidad, la radicalidad de la transformación, el rápido realineamiento de actores de todo tipo, la construcción del SIDIF informáticos, dieron al sistema de administración financiera argentino, construido entre 1991 y 1996, una trayectoria que lo terminó convirtiendo en un “caja negra” difícil de “desarmar”. Adquirió “estabilidad”, se convirtió en un “gran sistema tecnológico”, en un “actor-red” de*

*actores humanos y actantes no humanos.* Aparece para muchos, políticos y observadores inexpertos, como una “sistema autogobernado”, cómo se trató en el Capítulo IV.

Sin embargo, en la investigación, especialmente a partir del Capítulo V, hemos intentado demostrar como *todo “sistema de gobernanza y decisión” está asociado siempre a una red experta.* En este caso, a una red de expertos en administración financiera. *La estabilización de un “gran sistema tecnológico” luego de la innovación radical, está en general, en manos de expertos que buscan su conservación, de ingenieros-sociólogos que buscan seguir convenciendo a muchos de la necesidad de mantener el sistema, de hacer frente a desafíos de nuevos problemas, o los desafíos que pueden implicar el avance de otros “sistemas tecnológicos”.* El proceso de *cambios incrementales* en el sistema de administración financiera argentina desde 1996 hasta el presente encuentra nuevos “*responsables de mantenimiento del sistema*”. Que hacen ajustes o buscan vincularlo a desafíos tales como los avances en los sistemas de recaudación de ingresos públicos, la expansión de la banca electrónica, la modernización de los sistemas de seguridad social o el cambio de la tecnología de la información a ambientes web. Comportamientos distintos se requieren de los responsables de un “gran sistema tecnológico”, en este caso un “sistema de administración financiera”, si quieren hacer frente a problemas, sin que obliguen a una nueva transformación radical. Requieren el uso *del incrementalismo y de competencias de diálogo, convencimiento y mejora continua.* Particularmente, cuando el “sistema” al mismo tiempo tuvo que hacer frente a las grandes crisis macroeconómicas argentinas entre 2000 y 2004, al default argentino y a la reestructuración de la deuda soberana. O frente, a la consolidación del patrón de “democracia delegativa” que ha caracterizado a la Argentina. Aceptar que algunos principios presupuestarios (participación del Congreso en las reformulaciones presupuestarias, límites a la discrecionalidad presupuestaria del poder ejecutivo) debieron ser procesados dentro de los dispositivos preexistentes. Aunque, fueran en contra de principios de “cultura presupuestaria” tal como la concibieron sus inventores.

Los nuevos responsables de un “sistema administrativo” estabilizado deben justificarlo además, buscando su *relación con nuevas “doctrinas administrativas”* que puedan aparecer. La nueva “doctrina de la gestión para resultados de desarrollo” impulsada por el BID, el CLAD, la OECD y otros actores multilaterales buscó ser

convertida en un nuevo discurso de justificación de los sistemas de administración financiera. Al igual que las nuevas ideas sobre la “*responsabilización, la transparencia y el gobierno abierto*”. Poder re ensamblarse con nuevas doctrinas es también un desafío para todo “sistema administrativo” estabilizado. Si los responsables lo logran, como en el caso de investigación de esta tesis, logra encontrar nuevos fundamentos de “buen gobierno” a los cambios incrementales y a su estabilización y funcionamiento.

Cómo actualmente existen “sistemas de administración financiera” isomórficos a lo largo de América Latina y muchos en otros continentes impulsados por el Banco Mundial, el BID y la cooperación norteamericana, en mucha literatura se presenta este tendencia como producto de la influencia multilateral. Sin embargo, si se reconstruye desde el punto de vista histórico esta “transferencia” de los SIDIF, puede arribarse como se ha hecho a lo largo de esta tesis en una distinta conclusión empírica. *La réplica de los SIDIF, en América Latina, fue realizada, generalmente como consecuencia de la actuación de la red experta en administración financiera que se construyó entre las experiencias de Venezuela, Bolivia y la Argentina entre las décadas del 80 y los 90.* Un rastreo de su actuación, con posterioridad a 1996, ofrece evidencias de que, sin perjuicio de la fuente financiera de los proyectos de reforma, fue en general realizada por una red integrada por Gutiérrez, Makón, los expertos nucleados en la experiencia boliviana y los nuevos expertos en presupuesto, tesorería, contabilidad, crédito público y sistemas informáticos de administración financiera constituida en Argentina. Aún más, *el modelo conceptual promovido por el BID, el Banco Mundial, la USAID norteamericana, y el CLAD, puede rastrearse en la historia conceptual y de los dispositivos técnicos asociados de los “sistemas integrados de administración financiera” de la cual fueron sus principales desarrolladores en América Latina,* como se ha presentado en el Capítulo VI.

*Este proceso de “transferencia” fue realizado además enlazándose con las nuevas doctrinas globales sobre la “gestión para resultados de desarrollo”, de la “responsabilización” y la “transparencia”.* No solo son nuevas ideas que dan fundamento doctrinario a esta transferencia continental y global y que permiten enlazarse con regímenes políticos y económicos de distinta naturaleza. También, otorgan un fundamento “moral”, una justificación nueva a la actuación de la red experta. Un conjunto de discursos que dan un nuevo sentido “misional” a su actuación experta. *Ya no es el ideal más transformador de bien común como podía significar la*

noción de “desarrollo” entre los 50 y los primeros 80. Pero, una cierta idea del “buen gobierno” “abierto”, responsable y transparente en la toma de decisiones sobre recursos públicos al servicio del “ciudadano”. Del espíritu de la planificación para el desarrollo, se ha pasado a esta nueva idea del bien común y del buen gobierno, que hoy caracteriza gran parte de la “doctrina administrativa”.

La investigación que ha dado origen a esta tesis ha hecho uso de un importante cuerpo de conceptos utilizados por la reciente *sociología pragmatista y de la ciencia y la tecnología francesa*. El modo de entender e investigar empíricamente a las doctrinas administrativas y a los procesos de invención e innovación en conceptos y dispositivos técnicos que se utilizaron en la investigación se reconoce en esta corriente. Aunque ello, no significa la adopción canónica de todos sus componentes teóricos y epistemológicos.

Pero, en cualquier condición, ciertos resultados de este enfoque esperan ser de utilidad para los estudios sociológicos sobre las administraciones públicas.

Se ha intentado terciar una vez más sobre la naturaleza “epistemológica” de las “ciencias administrativas” en general y de la “ciencia de la administración pública” en particular. La noción de “doctrina administrativa” inscrita a lo largo de esta tesis, sus vínculos con dispositivos técnicos, el carácter performativo de las doctrinas administrativas y su vínculo con ideas del “bien común” y el “ethos experto”, entendido como “moralidad justificatoria de la actuación” espera ser de utilidad para futuros trabajos.

La noción de “red de expertos en administración”, su naturaleza de “red de lazos débiles” y la idea de “red experta enraizada” que logra construir “sistemas de gobernanza y decisión” isomórficos espera ser de utilidad para la comprensión de otros cambios en las administraciones públicas cuando estos se producen en distintas situaciones, países o lugares. Frente a las posiciones estructuralistas que atribuyen estas transformaciones al “desarrollo estructural de los sistemas”, el enfoque utilizado aquí invita a rastrear en los “constructores y diseminadores/exportadores” de los “sistemas”. Y reconstruir cómo las redes de expertos participan activamente de estas construcciones. Y de cómo se puede pasar de lo “micro” a lo “macro”, de lo “local” a lo “global”.



Del mismo modo, *el entendimiento de los “sistemas de administración financiera” como “grandes sistemas tecnológicos”* ha sido de utilidad para reconstruir *el pasaje de aspectos de “aislamiento” conceptual y de dispositivos técnicos, en contextos de “laboratorio de ideas” a “pruebas o laboratorios de campo”* hasta que finalmente se logra un alineamiento de elementos legales, organizacionales, institucionales, de financiamiento, de implantación de dispositivos y procesos, de enrolamiento de expertos, tecnoburócratas de carrera, funcionarios de la cooperación, universidades, organismos no gubernamentales, agentes públicos y beneficiarios de la asignación de recursos públicos. Es decir, *a la construcción de un “gran sistema tecnológico”. Que se estabiliza, resuelve problemas no previstas y logra aparecer como una caja negra ensamblada.* Estos conceptos invitan a “abrir” otros “sistemas administrativos”, a reconstruir desde la investigación su construcción, a sistematizar los factores de su estabilización o bien, a explicar por qué fueron reemplazados en las “batallas de sistemas”.

En la investigación sobre la red de expertos que ha dado origen a esta tesis, se ha utilizado un estilo de extrema precisión en las entrevistas, en el uso de fuentes documentales y su triangulación. Ello se origina en parte en el enfoque teórico pragmatista adoptado. Pero, también, *en la convicción de que, más allá de su utilidad teórica, los enfoques estructuralistas operan con muchos supuestos. Parecieran, tener ya todas las respuestas antes de formularse las preguntas empíricas.* Y antes de ceñirse a los datos recogidos en la investigación. Aquí, se ha querido dar nuevamente relevancia a los datos, lo más fiablemente que toda investigación permite. Se ha buscado reconstruir la actuación de una específica red de expertos en administración, antes de asignar las transformaciones que ellos provocaron a procesos estructurales o a la influencia de poderes constituidos. E identificar las consecuencias sociales más amplias de sus actuaciones.

Los expertos en administración pública también construyen la realidad social. No sólo cambian a las administraciones estatales. Al fin de cuentas, siempre el hombre se ha organizado políticamente. Y siempre ha asignado a algunos miembros de una comunidad la “administración” de los recursos comunes. En la modernidad y la posmodernidad, aparecen como “expertos”. Habitualmente, para el gran público, son actores anónimos. Sin embargo, también han ejercido capacidades, influencia y poder que han transformado de modo impensado y permanente lo social.

## ANEXO I

### NOTAS METODOLÓGICAS A “ETHOS TECNICO DESARROLLISTA Y CONSTRUCCION DE SISTEMAS DE ADMINISTRACION PÚBLICA EN AMERICA LATINA”

#### I.1. La investigación sociológica sobre expertos y sistemas administrativos realizada por expertos

*Un problema metodológico recurrente en las investigaciones científico-sociales sobre la administración pública es que generalmente son realizadas por “expertos en administración pública”. Dada esta situación habitual en la que se producen investigaciones sobre “administración pública”, aparecen problemas metodológicos recurrentes. ¿En qué medida los datos ofrecidos en la investigación son suficientes? ¿En qué medida no están puramente limitados a aquellos datos que el experto/investigador ha recogido durante su actuación experta como funcionario, asesor o consultor? ¿En qué medida estos datos no están “viciados” por la participación del investigador como un experto en administración pública, que actúa en dichas situaciones y que ahora están siendo sometidas a una investigación sistemática?*

*A pesar de estos dilemas, se produce la paradoja de que, al contrario y en general, es altamente probable que los datos que el experto ha podido recolectar/construir en su actuación experta no hayan podido ser recogidos por un “investigador” que no fuera al mismo tiempo un “experto práctico” en administración pública.*

Este problema ha estado permanentemente planteado a lo largo de la investigación que ha dado lugar a “Ethos Técnico Desarrollista y Construcción de Sistemas de Administración Pública en América Latina”. *El autor/investigador ha estado relacionado con la comunidad de expertos en administración y gestión pública desde su participación en las reformas administrativas desde 1990 (desde el Instituto Nacional de la Administración Pública) y en particular con los procesos de reforma de la administración financiera desde 1992 y con los expertos que la han realizado. Conocía desde la práctica la “historia de la cuestión” en sus grandes hitos antes de la realización de la investigación. Y había participado con dichos expertos en actividades docentes, conferencias, publicaciones y membrecías institucionales.*

Para los modelos metodológicos canónicos de la sociología fundada en el empirismo lógico esta ausencia de “distancia” y el “conocimiento mutuo” previo a la investigación sería un motivo de cuestionamiento metodológico por la “contaminación” que se puede producir tanto en la realización de entrevistas como en la interpretación de las mismas. Así como en el análisis de situaciones en las que los “expertos” materia de investigación se han visto involucrados a lo largo de sus trayectorias. La “empatía” previa no sólo no permitiría una adecuada “comprensión” del sentido de sus acciones. Por el contrario, dicha empatía sería un obstáculo insalvable.

Sin embargo, *los recientes enfoques metodológicos pragmatistas revalorizan los datos que el sociólogo puede recoger en circunstancias de encuentro casual o levemente provocado o construido a través de terceros*, como se justifica metodológicamente en Boltanski y Chiapello (2000:18).

La “*confianza*” entre el sociólogo y un actor o red de actores que está siendo constituida en materia de estudio puede, desde esta perspectiva:

- a) Haber provocado que el sociólogo conozca situaciones y datos relevantes para la investigación en tiempos previos a la recogida sistemática de datos y por lo tanto guiar ahora la búsqueda sistemática de datos.
- b) Facilitar que las entrevistas sean concedidas y que las mismas se efectúen en un marco al mismo tiempo de “confianza y confidencialidad esperada”, pudiéndose acordar qué datos o interpretaciones del actor entrevistado sean utilizados por el sociólogo.
- c) Habilitar a la grabación de las entrevistas.
- d) Permitir que las entrevistas puedan desarrollarse en las “oficinas” o “lugares de desempeño o pertenencia” del actor. Ello puede producir la búsqueda de algún documento en alguna biblioteca o archivo de interés para la investigación. O puede permitir al investigador “observar situaciones” de relevancia para la investigación.
- e) Permitir que los actores sean claramente identificados en la publicación de los resultados.
- f) Facilitar la realización de dos o más sesiones de entrevista.
- g) Obtener datos solicitados o contrastar o reconfirmar datos a través de comunicaciones vía correo electrónico.

## **I.2. Las entrevistas en profundidad: el problema de la doble hermenéutica y la ilusión biográfica**

Para las investigaciones sobre redes de expertos y su actuación en la construcción de doctrinas, modelos conceptuales, dispositivos técnicos y “grandes sistemas tecnológicos”, resulta necesaria la realización de *entrevistas en profundidad*. En la investigación que ha dado lugar a “Ethos Técnico Desarrollista y Construcción de Sistemas de Administración Pública en América Latina” realizamos entrevistas en profundidad a los responsables de la reforma de la administración financiera argentina, a políticos y a funcionarios de carrera expertos en administración financiera.

En las entrevistas, se les planteó que se explicasen, muy informalmente sobre su biografía, procesos de formación, desempeños profesionales, redes de expertos y políticos con los que se involucraron, sentidos de su actuación, incluso política, principales profesores, políticos, expertos, libros y documentos que influyeron en su pensamiento. A medida que transcurrían las entrevistas, les preguntamos sobre coyunturas y controversias en las que estuvieron involucrados y que no aparecían de modo espontáneo. A efectos de “seguir al actor en su situación”, las entrevistas se realizaron en los lugares propios de su desempeño experto: oficinas públicas, lugares u oficinas de consultoría, la sede institucional de ASAP. Buscamos con esta decisión metodológica que el actor se desenvolviera en la entrevista en su propio lugar de desempeño y que diera lugar a un discurso, comportamientos o eventos durante la entrevista propios de estar en “su” situación.

La decisión metodológica de realizar las entrevistas en los “lugares” de los expertos tuvo una doble finalidad. Por un lado, reforzar la confianza mutua logrando que el lugar de la entrevista no le fuera extraño a su habitual desempeño experto. Por otro, que la atención a cuestiones que debían ser resueltas en el medio de la entrevista, la búsqueda de un libro o documento en la biblioteca institucional o personal o su archivo o maletín, la búsqueda de un documento en su computadora, permitieron la obtención de datos empíricos, para la investigación

Para el diseño de las entrevistas, partimos de sus currículums vitae publicados en la Internet o solicitados previamente “ad hoc”. Esta decisión tuvo que ver no solo con obtener un primer grupo de datos secundarios para la reconstrucción de la trayectoria de cada miembro del grupo experto. Supuso la posibilidad de analizar el modo en que se

“presentan en sociedad” o ante la red experta, ante posibles “contratantes” (gobiernos, organismos multilaterales, cooperación multilateral) u otros actores políticos y estatales con los que actúan.

Obtuvimos, de las entrevistas con los miembros de esta red, los autores, materiales de cursos, libros, documentos, manuales, artículos o normas legales que los propios expertos consideran como las fuentes que han guiado su actuación. Incluso, produciéndose el hecho de que durante las entrevistas, el experto ofreciera documentos de su biblioteca o enviaran documentación por correo electrónico.

En la realización de estas entrevistas, se ha tenido en cuenta el problema que Bourdieu (2011 [1986]) denominó la “ilusión biográfica” y lo que motivó su crítica a las entrevistas en profundidad orientadas a obtener “historias de vida”. Sin embargo, aquí valorizamos al igual que Boltanski (2000 [1990]: 88-89) la importancia significativa de estos distintos tipos de “reconstrucción biográfica” (la “espontánea” del experto o la provocada en contexto de entrevista) para la identificación de las sucesivas justificaciones morales de la actuación del experto y sus vínculos significativos con ciertas ideas del bien común.

De todos modos, *la reconstrucción de la “autobiografía” provocada por la entrevista debe ser sometida al cruce o triangulación:*

- a) Entre las distintas entrevistas a los miembros de la red
- b) Con libros, artículos, documentos, datos secundarios, bases de datos y artículos de la prensa.

De este modo, *pueden corregirse los problemas de memoria o de “ilusión biográfica”* que pueden interferir en la validez o confiabilidad de la información obtenida en las entrevistas.

En cualquier condición, el sociólogo/investigador, que al mismo tiempo mantiene relaciones profesionales y de confianza con los expertos que están siendo objeto de la investigación, debe tener en cuenta en la recogida e interpretación de datos algunas cuestiones que Giddens (1987 [1967]) denominó la “doble hermenéutica”. Giddens ha llamado la atención de que las ciencias sociales han influido en los procesos de estructuración social contemporáneos. El lenguaje y los conceptos desarrollados por las ciencias sociales han sido incorporados al lenguaje y el comportamiento social y al

modo en que los agentes individuales comprenden el mundo. Esto es aún más notorio en el caso de los expertos contemporáneos y en particular de los que han sido materia de esta investigación. *Toda investigación científico social o sociológica sobre expertos en administración pública debe atender al hecho de que en gran medida los sujetos entrevistados tienen alguna comprensión del significado de ciertos conceptos sociológicos o de cierta comprensión de los fundamentos epistemológicos y metodológicos de la investigación social.* De este “diálogo” producido entre el experto materia de investigación y el investigador/experto, el investigador/experto debe poder discriminar, en lo posible, cuánto del lenguaje utilizado por el entrevistado es parte de un “juego” producido en el contexto de la entrevista y cuánto es parte de sus modos habituales de expresión. Un modo de salvar esta situación es *el cruce o triangulación con los propios escritos previos del experto, donde se reflejan el modo en que su propia experticia ha venido incorporando nociones teóricas, epistemológicas o de la teoría administrativa, sociológica o política.*

### **I.3. La investigación sobre las doctrinas administrativas y los dispositivos técnico administrativos**

La investigación sobre “doctrinas administrativas” realizada por un investigador/experto debe evitar partir de supuestos sobre las piezas doctrinarias y autores relevantes que el propio investigador/experto considera como tal. En la investigación que ha dado lugar a “Ethos Técnico Desarrollista y Construcción de Sistemas de Administración Pública en América Latina” se ha partido de modo distinto al que se expresa en Boltanski y Chiapello (2000), Hood y Jackson (1997 [1991]) o Barzelay (2001). *En vez de reconstruirla a partir del conocimiento previo del investigador/experto se optó por solicitarle a los miembros más destacados de la red y con precisión las fuentes documentales, artículos, libros y autores que más influenciaron en sus ideas sobre la administración pública en general y la administración financiera en particular.*

A partir de las entrevistas a Gutiérrez y Makón pudieron reconstruirse la evolución de la “doctrina del planeamiento, la programación, el presupuesto por programas y la administración para el desarrollo” de la CEPAL, el ILPES y el CICAP/OEA y algunas de las piezas doctrinarias primigenias de la “doctrina de los sistemas integrados de administración” (también denominada de “administración para el

desarrollo”) originada en la escuela ecuatoriana y la red formada en torno de Carlos Dávalos.

En primer lugar, a partir de las propias indicaciones de los autores. Pero, luego *reconstruyendo “hacia atrás y hacia adelante” en el tiempo, las referencias mutuas entre textos, artículos y documentos de la cooperación multilateral. La investigación detallada temporal de estas piezas doctrinarias permite comprender la evolución de la doctrina desde un punto de vista histórico, evitando todo tipo de anacronismo.* Ello requiere una exhaustiva búsqueda de documentos doctrinarios en una línea de tiempo.

Por ello, resulta imprescindible en investigaciones sobre doctrinas administrativas que el investigador establezca en las referencias bibliográficas y documentales el año de la edición en el idioma original. Y, tal como se lo hecho a lo largo de “Ethos Técnico Desarrollista y Construcción de Sistemas de Administración Pública en América Latina”, se requiere *identificar entre corchetes el año de la edición en el idioma original del texto.* Este recurso constituye mucho más que un preciosismo académico. Se trata de *sistematizar el orden de influencias y contra influencias de las distintas piezas bibliográficas en la evolución de la ideas y de las doctrinas administrativas.*

La “historia conceptual” de una doctrina administrativa requiere por tanto este tipo de investigación historiográfica. *Y debe realizarse a un mismo tiempo una identificación no sólo de la “representaciones sobre la administración pública” que tales piezas contienen, sino también las “prescripciones técnicas”, el sentido de logro de cierta idea del “bien común” que tales piezas contienen y de la “moralidad” prescripta por y para los expertos en tales piezas doctrinarias.*

Del mismo modo, debe realizarse *la historia de la tecnología administrativa.* Se requiere fundar esta historia, además de los datos obtenidos en las entrevistas, en *fuentes originadas en los centros de investigación y desarrollo nacionales y multilaterales, centros de cooperación internacional, asociaciones internacionales o nacionales de expertos, documentos y legislación y reglamentaciones oficiales,* a partir de los cuáles puedan llegarse a conclusiones certeras sobre los distintos momentos por los que atraviesa la invención de nuevos dispositivos técnico administrativos, su puesta a prueba, su implantación y sus procesos de réplica. De lo contrario, puede también incurrirse en anacronismos tal como se expresan en los documentos de la cooperación

internacional, que sistematizan prácticas en un sentido estructuralista, ocultando la historia de la tecnología. En término de Latour (2008 [2005]), es necesario abrir la “caja negra” en la que terminan estabilizándose los dispositivos técnicos o los “grandes sistemas tecnológicos” y proceder a analizar las distintas etapas de la construcción de una cierta tecnología administrativa.

En este sentido, importan aquellos artículos, documentos o presentaciones realizadas por los expertos producidos a lo largo del tiempo, donde recurren al *uso de “representaciones gráficas”* (Law, 1998). Su relevancia para la historia de toda tecnología administrativa se encuentra en que *mediante esas “representaciones gráficas” y modos de representación, los expertos buscan convencer a otros expertos y públicos más amplios sobre el “modo de entender la administración pública”, sobre las formas en que pueden ser intervenidas y de los “cuasi objetos técnicos” que están produciendo para transformar la realidad de las administraciones públicas.*

*Su inclusión en la presentación de resultados de investigación tiene el sentido de ofrecer pruebas empíricas del modo en que se producen los procesos de enrolamiento y contra enrolamiento de expertos y otros actores de la situación. Por ello, la inclusión en la presentación de resultados debe ser facsímil, sin intervención o mejoramientos visuales por parte del investigador, porque se trata de mostrar el modo en que la representación gráfica operó oportunamente como un instrumento o medio de enrolamiento y contra enrolamiento entre expertos, funcionarios, políticos u otros públicos. A lo sumo, puede incluirse un título de la ilustración o imagen.*

#### **I.4. Sobre la utilización de documentos y bases de datos digitales en la investigación**

La investigación sociológica que utiliza fuentes para el tratamiento de la “historia conceptual” de doctrinas administrativas y la “historia de los dispositivos técnico administrativos” puede hacer uso actualmente de amplias bases de datos digitalizadas confiables.

En tal sentido, el recurso de utilización de:

- a) La base de datos digitalizada de documentos de CEPAL/ILPES
- b) Las revistas digitalizadas de la Asociación Internacional de Presupuesto Público y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública



- c) La publicación de proyectos con financiamiento externo y sus evaluaciones del Banco Mundial y del BID
- d) La base de datos del Banco Mundial sobre Proyectos de Reforma de Sistemas Integrados de Administración Financiera a nivel global financiados por el Banco <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/financial-management-information-systems-database>
- e) La documentación sobre la reforma de la administración financiera argentina disponible en <http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/>.

han sido fuentes ampliamente utilizados en esta investigación. Y que pueden replicarse en otro tipo de investigaciones sobre la construcción de las administraciones públicas con el “estilo” utilizado aquí.

### **I.5. Sobre el tratamiento de la moralidad de los expertos**

Para evitar las controversias sobre la posibilidad de la “comprensión” del “ethos experto”, el mismo no debiera ser tratado al modo de Weber (2011 [1920]). Importa, en cambio, *identificar en las entrevistas, en los artículos, en los documentos oficiales o en los materiales de presentaciones el lenguaje utilizado para expresar valores o ideas del “bien común”*.

Esta “identificación de valores” no busca realizar un intento de comprensión de los valores individuales que orientan íntimamente la actuación del experto. *La identificación de estos valores expresados mediante estos modos importa porque constituyen el fundamento de sus argumentaciones mediante las cuáles intentan justificar su actuación en la transformación o en la gestión de las administraciones públicas. O el modo en que se involucraron o desempeñaron en determinadas controversias entre expertos o en controversias de carácter público* (Boltanski y Chiapello, 2002 [1999]). Importa incluso identificar su propia argumentación de sus “vocaciones” porque son estas auto identificaciones las que intentan dar sentido a su actuación.

En estas *argumentaciones valorativas* los expertos expresan además *conexiones significativas con las “doctrinas administrativas” en las que se han formado o en las cuales han contribuido a su producción*. O intentan vincularlos, de acuerdo al caso, con sus “ideologías”, *a las que adscribían en un pasado especialmente, y a las cuáles*

*intentan referirse constantemente para justificar la evolución de sus actuaciones expertas o sus convicciones presentes.*

Estas argumentaciones morales sobre el sentido de su actuación y de su involucramiento en la construcción de dispositivos administrativos permiten entender *el modo en que se intenta convencer a otros expertos, burócratas, políticos o funcionarios de la cooperación internacional de la vinculación de su actuación con las intenciones, moralidades e intereses de los otros.* A, su vez, estas argumentaciones morales son las que le dan condición de “grande”, es decir de aquellos expertos que pueden justificar su comportamiento en términos más amplios del bien común.

#### **I.6. Sobre pruebas cruciales en la sociología de las doctrinas administrativas y de los dispositivos técnicos de las administraciones públicas**

Los aportes al conocimiento de toda sociología de las doctrinas administrativas y de los dispositivos técnicos de las administraciones públicas deben tratar de probarse frente a otras interpretaciones o conclusiones posibles sobre los fenómenos bajo estudio. Particularmente, cuando los abordajes de investigación previos han tenido “enfoques estructuralistas”. En la investigación que ha dado lugar a “Ethos Técnico Desarrollista y Construcción de Sistemas de Administración Pública en América Latina” se ha buscado, mediante la “historia conceptual” basada en fuentes sobre las doctrinas administrativas y la “historia de la tecnología administrativa” ofrecer *pruebas cruciales* (Hempel, 1973 [1966]: 47-51) sobre la interpretación ofrecida.

La precisión de los datos históricos o bases de datos de fuentes confiables de:

- a) Las primeras producciones conceptuales que han hecho uso de la “jerga” de “sistemas” en América Latina.
- b) La influencia de la cooperación norteamericana o de la banca multilateral en el desarrollo de los sistemas integrados de administración financiera en América Latina.
- c) La secuencia del financiamiento del Banco Mundial y del BID para la implantación de SIDIFs

han permitido ofrecer pruebas cruciales sobre:

- a) Que los usos de la “jerga” ingenua de sistemas en un grupo de expertos latinoamericanos en reforma administrativa, tuvo escasa influencia de la cooperación internacional o multilateral.
- b) Que los SIDIF latinoamericanos en sus aspectos conceptuales presupuestarios y contables e informáticos son dispositivos técnicos que no se encontraban en ningún país del capitalismo avanzado sino que constituyeron una invención latinoamericana.
- c) Que la promoción por parte de la cooperación y la banca multilateral de los SIDIF a escala latinoamericana y global fue posterior a sus primeros desarrollos en Venezuela, Brasil, Bolivia y Argentina, realizado por expertos latinoamericanos.

En tal sentido, la investigación que hace uso de fuentes secundarias confiables puede ofrecer pruebas cruciales en la sociología de las doctrinas administrativas y de los dispositivos técnicos de las administraciones públicas. *Estas pruebas cruciales son un componente ineludible para dar cuenta de las innovaciones conceptuales y prácticas que pueden producirse por las redes de expertos en administración pública.*

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y DOCUMENTALES

Abuelafia, Emmanuel, Sergio Berenztein, Miguel Braun y Luciano Di Grescia (2006), ¿Quién decide sobre el gasto Público? Un análisis sobre la economía política del proceso presupuestario: el caso de Argentina, en Braun, Miguel, Luciana Frers y Gerardo Uña (2006) Cada cual ¿atiende su juego?: el rol del congreso en el presupuesto nacional de la Argentina, pp. 197- 269, Buenos Aires: CIPPEC.

Acuña, Carlos y Mariano Tomassi (1999), Some Reflections on the Institutional Reforms required for Latin America, Documento de Trabajo N° 20 del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.

Acuña, Carlos y William C. Smith (2011) La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales, en Acuña, Carlos (comp.) (2011) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Aizcurri, Mario (2009) Las Auditorías de Gestión en la Argentina: ¿Una Solución que busca su problema?, Tesis de Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires.

Albano Landesa, Osvaldo (1975) El Presupuesto Integrado de las Empresas del Estado, en Revista de ASIP N° 6, pp. 55-122, Venezuela: ASIP.

Albano Landesa, Osvaldo y Agustín Canessa (1981), Presupuesto Integrado y Control de Gestión en las Empresas del Estado, en Revista de ASIP N° 13, pp. 126-266, México: ASIP.

Albano Landesa, Osvaldo (1992) La Contabilidad Integrada en las Entidades Descentralizadas del Sector Público, La Paz: GTZ.

Albano Landesa, Osvaldo (1993) La Contabilidad Integrada en el Sector Público, La Paz: GTZ.

Almond, Gabriel y Powell, G. (1972 [1966]), Política Comparada, Buenos Aires: Paidós.

Alonso, María Elisa (2013), El elitismo académico de los políticos: el caso francés, ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración, Sevilla (18-9-13).

Amado, Antonio y Jorge Israel (1972) Algunas notas sobre planes operativos anuales, en CEPAL (1975) Selección de Trabajos y Experiencias Sobre Planificación de Corto Plazo, México: CEPAL.

Amado, Jorge (2005) Los préstamos de los organismos multilaterales para las reformas de los estados provinciales: una evaluación político-institucional del caso Provincias I, en Revista de Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública N° 39, Julio, Buenos Aires: ASAP.

Amado, Jorge y Marcelo Tricárico (1997), La Deuda Pública: Proceso de Administración y Control, en Revista de ASAP N° 29, abril, pp. 83-94, Buenos Aires: ASAP.

Amsden, Alice (1985) The State and Taiwan's Economic Development, en Evans, Peter, Dietrich Rueshemeyer y Theda Skocpol (1985), Bringing the State Back In, Cambridge UK: Cambridge University Press.

Apter, David (1972 [1965]), La Política de la Modernización, Buenos Aires: Paidós.

Arolfo, Alberto (1994), Administración Financiera: la solución para un gobierno eficiente, en Boletín Responsabilidad N° 2, junio, pp. 5-7, Arlington, Va: Casals and Associates.

Arolfo, Alberto (1995), Administración Financiera: la solución para un gobierno eficiente, en Revista de ASIP N° 29, pp. 77-89, Buenos Aires: ASIP.

Aron, Raymond (1965 [1962]), Dieciocho lecciones sobre la sociedad industrial, Barcelona: Seix Barral.

Arrieche, Víctor, Jorge Irisity, David Monroy y Marcos Makón (1979), La Técnica del Presupuesto por Programas en América Latina, en Revista de ASIP N° 10, pp. 73-138, Quito: ASIP.

ASAP (2006) ASAP ante la reforma del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, Buenos Aires: ASAP.

ASAP (2009) Comunicado de ASAP ante el Mensaje 996 del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, Buenos Aires: ASAP.

ASIP (1977) Naturaleza de la reforma presupuestaria y contable venezolana, en Revista de ASIP N° 8, pp. 9-36, Caracas: ASIP.

Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Río Negro (AIC) (2009), 67 Años de Sequía Parcial, AIC: Cipolletti, Río Negro.

Banco Mundial, (1997) El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Washington D.C.: Banco Mundial.

Bartel, Margaret (1996) Integrated Financial Management Systems: A Guide to Implementation based on the Experience in Latin America, Public Sector Modernization Division Technical, Department Latin America and the Caribbean Region, Washington: Banco Mundial.

Barzelay, Michael (2001) La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros), en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 19 (feb.), Caracas: CLAD

Bell, Daniel (1991 [1973]) El Advenimiento de la Sociedad Postindustrial. Madrid: Alianza Editorial.

Bertolosso, Nelso y Juan Carlos Bianchi (1974) Aplicación contable de un sistema de presupuestos para la mediana y pequeña, Buenos Aires: Ediciones Macchi.

BID (1994) Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera Del Sector Publico Nacional (AR-0149), Buenos Aires: Oficina del BID en Argentina.

Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987) The Social Construction of Technological Systems, New Directions in the History and Sociology of Technology, Cambrigde, Ma. y Londres: The MIT Press.

Bloomfield, Brian (1986) Modelling the World. The social constructions of systems analysts, Oxford: Oxford Publishing Services.

Bloor, David (1976) Knowledge and Social Imaginery, Londres, Henley y Boston: Routledge & Kegan Paul.

Boltanski, Luc (1980) *L'université, les entreprises et la multiplication des salariés bourgeois (1960-1975)*, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. Vol. 34, (setiembre) pp. 17-44, Paris: Le Seuil.

Boltanski, Luc (2000 [1990]), *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*, Buenos Aires: Amorrortu.

Boltanski, Luc y Ève Chiapello (2002 [1999]) *El Nuevo Espíritu del Capitalismo*, Madrid: Akal.

Boltanski, Luc y Laurent Thévenot (1983) *Finding one's way in the social space: a study based on games*, en *Social Science Information* Vol. 22 Nros. 4-5, pp. 631-680, London, Beverly Hills and New Delhi: SAGE.

Boltanski, Luc y Laurent Thévenot (1999) *The Sociology of Critical Capacity*, Londres, Thousand Oaks, CA y New Delhi: Sage.

Bonifacio, José Alberto (1995), *La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación*, en *Reforma y Democracia*. No. 4 (Jul.), Caracas: Venezuela.

Bonifacio, José Alberto (2004), *Servicio Civil y Gobernabilidad: Reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición*, en *Revista de Administración Pública* N° 110 Vol. XXXIV N° 1 (enero-abril) pp. 181-194, México: INAP

Boulding, Kenneth (1993 [1956]) *Teoría General de los Sistemas: el esqueleto de la ciencia*, en Ramió, Carlés y Xavier Ballart (1993), *Lecturas de Teoría de la Organización*, Madrid: INAP.

Bourdieu, Pierre y Jean Claude Passeron (1996 [1970], *La reproducción*, Barcelona: Distribuciones Fontarama.

Bourdieu, Pierre (2011 [1986]), *La Ilusión Biográfica*, en *Acta Sociológica*, núm. 56, (septiembre – diciembre) pp. 121 – 128, México: UNAM.

Bourdieu, Pierre (2013 [1989], *La Nobleza de Estado*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977-a) Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de Produção, Estudos CEBRAP 20, abril-junho 1977: 77-109, San Pablo: CEBRAP.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977-b) Estado e Subdesenvolvimento Industrializado. Esboço de uma Economia Política Periférica, San Pablo: Editora Brasiliense.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1991) La Crisis de América Latina. ¿Crisis Económica o Crisis Fiscal?, en Pensamiento Iberoamericano N° 19 (enero-junio), pp. 13-36, Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional/CEPAL.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998 [1997]) La Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control, en Desarrollo Económico Vol. 38 N° 159 (julio-setiembre, Buenos Aires: IDES.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999), Reforma del Estado para la ciudadanía, Buenos Aires: EUDEBA.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2005), Capitalismo Dos Técnicos e Democracia, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol 20 N° 59, octubre, (133-148).

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007), Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo, en Nueva Sociedad N° 210, (julio-agosto), Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Brewer Carias, Allan (1970) Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela, Revista Internacional de Ciencias Administrativas Vol. XXXVI-1970, Núm. 1, Bruselas; Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Brzezinski, Zbigniew (1979 [1970]) La Era Tecnocrática, Buenos Aires: Paidós.

Callon, Michel (1986) Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay, en Law, John (1986) Power, action and belief: a new sociology of knowledge? Londres: Routledge.

Callon, Michel (1987) Society in the Making: The Study of Technology as a Tool for Sociological Analysis, en Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987), The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology, Cambridge, Ma. y Londres: The MIT Press.



Callon, Michel (ed.) (1998) *The Law of the Markets*, Oxford: The Editorial Board of the Sociological Review.

Callon, Michel (2006) What does it mean to say that economics is performative? CSI Working Papers Series N° 005, Paris: Centre de Sociologie de l'Innovation Ecole des Mines de Paris.

Callon, Michel y Law, John (1998 [1982]) De los intereses y su transformación. Enrolamiento y contraenrolamiento, en Domènech, Miquel y Francisco J. Tirado (comps.) (1998) *Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Barcelona: GEDISA.

Camelli, Matilde (1994), Integración de los registros financieros por medio de la informática, ponencia presentada en el 11° Congreso Nacional de Contadurías Generales, octubre, San Miguel de Tucumán, Argentina.

Camou, Antonio (1997) Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina, Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 54-67, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Camou, Antonio y Germán Soprano (2007) Entrevista a Oscar Oszlak: Reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas. Cuestiones de Sociología, 4, 187-210. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3685/pr.3685.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3685/pr.3685.pdf)., 18/01/2016.

Campero Cárdenas, Gilardo y Héctor Vidal (1977) *Teoría General de los Sistemas y Administración Pública*, San José de Costa Rica: EDUCA.

Campero Cárdenas, Gilardo (1982) *La reforma administrativa en América Latina*, México: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Campione, Daniel (1997), El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas, en *Reforma y Democracia*. No. 9 (Oct.), Caracas: CLAD.

Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1977 [1969]) *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI.

Carrillo Castro, Alejandro (1977 [1973]) Características del enfoque de sistemas, en Campero Cárdenas, Gilardo y Héctor Vidal (1977) Teoría General de los Sistemas y Administración Pública, San José de Costa Rica: EDUCA.

Casals & Associates, INC. (1994-95) Regional Financial Management Improvement Project, Phase II (RFMIP 11), Arlington, Va: Casals & Associates, INC.

Castro, Antonio Barros de y Lessa, Carlos (2000 [1969]), Introducción a la Economía, México: Siglo XXI.

Cavallo, Domingo (1997) El Peso de la Verdad, Buenos Aires: Planeta.

CEPAL (1959), El desarrollo económico en la Argentina, Santiago de Chile: CEPAL.

CFI (1973) Manual de Elaboración de Presupuestos por Programas, Buenos Aires: CFI.

CEPAL (1957) Integración de una Política Compensatoria a Corto Plazo en la Programación del Desarrollo Económico, Séptimo Período de Sesiones de la CEPAL, La Paz: CEPAL.

CEPAL (1966-a) Aspectos Administrativos de la Planificación. Nueva York: Naciones Unidas.

CEPAL (1966-b) Administrative Planning for Economic and Social Development in Latin America, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (1975) Selección de Trabajos y Experiencias Sobre Planificación de Corto Plazo, México: CEPAL.

CEPAL (1962) Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL/ILPES (1963) Progresos en materia de Planificación en América Latina, en Martner, Ricardo y Jorge Máttar (comp.) (2012) Los fundamentos de la planificación de desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972), Santiago de Chile: CEPAL.

Ciai, Ariadna, Adrián Dahrmaraj y Guillermo Schweinheim (1998) De la Modernización a la Innovación en el sector público: tendencias de cambio estructural en la República Argentina en Gestión, Administración y Políticas Públicas, Revista de

Investigaciones del INAP, Nro. 0, Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Cibotti, Ricardo y Ricardo Sierra (1970), El Sector Público en la planificación del desarrollo, Buenos Aires: Siglo XXI.

Cibotti, Ricardo y Francisco Weffort (1967) La planificación del sector público: una perspectiva sociológica, en Revista Desarrollo Económico N° 26 Vol. 7, Buenos Aires: IDES.

CLAD (1979) Experiencias nacionales en reforma administrativa: primer coloquio, Caracas: CLAD.

CLAD (2006) Códigos Iberoamericano de Buen Gobierno, Montevideo: CLAD.

CLAD (2007) Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, Santiago de Chile: CLAD.

CLAD (2008) Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, El Salvador: CLAD.

CLAD (2013) Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Panamá: CLAD

CLAD (2016) Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, Bogotá: CLAD

Colombo, Néstor (1993) Propuesta de Principios Generalmente Aceptados. Requisitos y Normas Técnicas Básicas aplicables a la Contabilidad del Sector Público, noviembre, Buenos Aires: X Congreso de Contadurías Generales.

Comisión de Administración Pública (1971) La Reforma Administrativa en Venezuela (1969-71), Caracas: Comisión de Administración Pública.

Comte, Augusto (1979), Ensayo de un sistema de política positiva, México: UNAM.

Consejo Científico del CLAD (1998), Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Caracas: CLAD.

Consejo Científico del CLAD (2000), La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública, Caracas: CLAD.

Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1963) Progresos en Materia de Planificación en América Latina. Nota de la Secretaría General de la CEPAL y el ILPES, Nueva York: Naciones Unidas.

Corrales, Javier (1997) El Presidente y su gente. Cooperación y conflicto entre los ámbitos técnicos y políticos en Venezuela, 1989-1993, en Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 93-107, Buenos Aires: Fundación Friederich Ebert.

Cortés de Trejo, Lea (2001), Consideraciones sobre temas de Hacienda y de Contabilidad Pública, ponencia presentada XIX Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, Bahía Blanca, 2001, Buenos Aires: Asociación de Profesores de Contabilidad Pública.

Cortés de Trejo (2005) SIMAFAL: Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, Documento de Cátedra N° 4, Salta, Argentina: Universidad Nacional de Salta, Facultad de Ciencias Económicas, Cátedra de Contabilidad Pública.

Crozier, Michel (1969 [1963]) El fenómeno burocrático, Buenos Aires: Amorrortu.

Cunill Grau, Nuria y Sonia Ospina Bozzi, (eds.) (2003) Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas, Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.

Cunill Grau, Nuria y Sonia Ospina Bozzi (2008) Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Washington y Caracas: Banco Mundial y CLAD.

Daneke, Gregory y Alan Steiss (1988[1978]) Análisis de la planificación y de las políticas para los administradores públicos, en Trist, E., Daneke, G., Steiss, A., Carhart, D., Ozbekhan, H., Sage, A. y Rajala, D., (1988) Gestión de Entes y Empresas Públicas II, Bilbao: Desclée de Brouwer.

Dener, Cem, Joanna Watkins y William L. Dorotinsky (2011), Financial Management Information Systems. 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't, Washington: Banco Mundial

Derosi res, Alain y Laurent Thévenot (1979), Les mots e les chiffres, en *Economie et statistique*, N 110, (Abril), pp. 49-65, Paris: INSEE.

Deutsch, Karl (1963) *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York: The Free Press.

Dahrendorf, Ralf (1966 [1959]) *Clases y conflicto de clases en la sociedad industrial*, Madrid: Tecnos.

Dahlström, Carl, Victor Lapuente y Jan Teorell (2011) *Dimensions of bureaucracy II: A cross-national dataset on the structure and behaviour of public administration*, QoG Working Paper Series 2011: 6, Gotenburgo, Suecia: The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.

Dávila Avendaño (2010) *Tecnocracia y democracia en el Chile contempor neo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010)*, en *Revista de sociología*, N  24 pp. 199-217, Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Dewey, John (1954 [1926]) *The Public and Its Problems*, Chicago: Swallow Press.

Di Filippo, Armando (2014), *El ILPES: reflexiones sobre su historia y perspectivas de futuro*, en Máttar, Jorge y Daniel Perrotti (edit.) (2014) *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.

Dom nech, Miquel y Francisco J. Tirado (comps.) (1998) *Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Barcelona: GEDISA.

Dominguez, Jorge (comp.) (1997), *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Centre County; Pennsylvania: Penn State University Press.

Domper, Jorge (1997) *El Sistema de Tesorería*, en *Revista de ASAP* N  29, abril, pp. 65-94, Buenos Aires: ASAP.

Domper, Jorge (2009) *Un camino critico para incrementar el nivel de transparencia*, en *Revista de ASAP* N  41, 95-114. Buenos Aires: ASAP.

Dorotinsky, William y Yasuhiko Matsuda (2002) *Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional*, en *Reforma y Democracia* N  23 (Junio) Caracas: CLAD.

Dror, Yehekzel (1992 [1964] Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia? en Aguilar Villanueva, Luis (1992), La Hechura de las Políticas, México: Porrúa.

Durkheim, Emile (1992 [1912]) Las formas elementales de la vida religiosa. Madrid: Akal.

Easton, David (1979 [1965], Esquema para el Análisis Político, Buenos Aires: Amorrortu.

Eisenstadt, Shmuel (1959) Primitive Political Systems: A preliminary Comparative Analysis, en American Anthropologist, abril, vol. LXI, 2, pags. 200-220, Arlington, VA: American Anthropological Association.

Eisenstadt, Shmuel (1966), The Basic Characteristics of Modernization, en: Eisenstadt, Shmuel (1966) Modernization, protest and change, New Jersey: Eaglewood Cliffs.

Eisenstadt, Shmuel (1970 [1963]), Burocracia y desarrollo político, en Lapalombara, Joseph (comp.) (1970 [1963]), Burocracia y Desarrollo Político. Buenos Aires: Paidós.

Echebarría Koldo, Joan Subirats, Francisco Longo; Eduardo Zapico, Luis Babino y Diego Dequino, Jorge Hintze, Regina Pacheco, Oscar Oszlak, y Paulo Roberto Motta y Mariana Lima Bandeira (2005) Responsabilización y evaluación de la gestión pública, Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.

Elizalde, Josefina (2009) La participación política de los intelectuales durante la transición democrática: el Grupo Esmeralda y el presidente Alfonsín, en Temas de historia argentina y americana N° 15, Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

Etzioni, Amitai (1992 [1967] La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones, en Aguilar Villanueva, Luis (1992), La Hechura de las Políticas, México: Porrúa.

Etzioni, Amitai (1980 [1968]) La Sociedad Activa, Madrid: Aguilar.

Evans, Peter (1996 [1992]) El estado como problema y como solución, en Desarrollo Económico, vol. 26 N° 140, (enero-marzo), Buenos Aires: IDES.

Evans, Peter (Ed.) (1997), State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development, Berkeley: University of California.

Evans, Peter y Ha Hoon Chang (2000), *The Role of Institutions in Economic Change*, paper preparado para las reuniones del Grupo “Other Canon”, Venecia, 13-4 de enero de 2000 y Oslo, 15-6 de agosto de 2000.

Evans, Peter (2003), *El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa*, en *Reforma y Democracia* No. 25 (febrero), Caracas: CLAD.

Evans, Peter (2005), *The challenges of the "institutional turn": new interdisciplinary opportunities in development theory*, en Nee, Victor y Richard Swedberg (Ed.) (2005) *The Economic Sociology of Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Farías, Pedro y Carlos Pimenta (2012), *Sistemas integrados de administración financiera para la gestión pública moderna*, en Corbacho, Ana (coord.) (2012), *Las instituciones fiscales del mañana*, pp. 75–107, Washington, D.C.: BID.

FMI (1986) *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*, Nueva York: FMI.

Frenkel, Paulina (1997) *Estrategia Informática del Sistema Integrado de Información Financiera*, en *Revista de ASAP* N° 29, abril, pp. 101-114, Buenos Aires: ASAP.

Frigerio, Rogelio (1964) *El camino del desarrollo*, Buenos Aires: Clarín 29/9/64, en Altamirano, Carlos (2001) *Bajo el Signo de las Masas 1943-1973*, Buenos Aires: Ariel.

Gaetani, Francisco (s/d), *Cambio en la política de administración pública en Brasil: 1995-1998*, Nueva York: BID, disponible el 14/11/2016 en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35188622>.

Galbraith, Kenneth (1974 [1967]) *El Nuevo Estado Industrial*, Barcelona: Ariel.

García, Oscar (2003) *Administración financiera y sistemas de control en el sector público nacional. Análisis crítico de la ley 24156 a diez años de su vigencia*, en *Escritos Contables* N° 44, Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.

García Bossio, Horacio (2013) *Desarrollismo cepalino vs desarrollismo frigerista: la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires en la experiencia argentina (1958-1962)*, en *Temas de Historia Argentina y Americana* N° 21, Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010), *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington: BID.

Giddens, Anthony (1987 [1967]), *Las Nuevas Reglas del Método Sociológico*, Buenos Aires: Amorrortu.

Gorostiaga, Ángel y Santiago Gutiérrez S. (1981), *Características del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental y su relación con la administración presupuestaria*, en *Revista de ASIP* N° 13, pp. 8-93, México: ASIP.

Gouvêa, Gilda (1994) *Burocracia e Elites Burocráticas No Brasil*, San Pablo: Editora Paulicéia.

Granovetter, Mark (1973), *The Strength of Weak Ties*, en *American Journal of Sociology*, Volume 78, Issue 6 (Mayo), pp. 1360-1380, Chicago: The University of Chicago Press.

Granovetter, Mark (1985), *Economic Action and Social Structure*, en *American Journal of Sociology*, Volume 91, Issue 3, (Nov.), pp. 481-510, Chicago: The University of Chicago Press.

Granovetter, Mark y Patrick McGuire (1998), *The making of an industry: electricity in the United States*, en Callon, Michel (ed.) (1998) *The Law of the Markets*, Oxford: The Editorial Board of the Sociological Review.

Grindle, Merilee (1991) "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics", en G. Meier (editor) *Politics and Policy Making in Developing Countries*, San Francisco: ICEG.

Guglielmelli, Juan Enrique (2007), *Pensar con estrategia*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.

Gurmendi, Luján (2005), *Creación de comunidades de práctica a través de TICs: la experiencia del SIU*, ponencia presentada en el Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, 2-4/6/2005, Tucumán, Argentina: AAEAP-AAG.

Gutiérrez, Ricardo (1983), *Algunas consideraciones sobre el "resultado presupuestario"*, en *Revista de la Asociación Venezolana de Presupuesto Público* N° 7, octubre, pp.108-165, Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.



Gutiérrez, Ricardo (1989), Bases y Estructura Conceptual del Sistema de Información Financiera Estatal, Proyecto VEN 87/013 “Modernización de la Gestión Pública Estatal”, Caracas: Naciones Unidas.

Gutiérrez, Ricardo (1990-a) Bases Conceptuales de un Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público, en Revista de ASIP N° 25, pp. 39-59, Buenos Aires: ASIP.

Gutiérrez, Ricardo (1990-b), La integración de los sistemas de información financiera de las instituciones públicas, Montevideo: XX Seminario Interamericano de Contabilidad.

Gutiérrez, Ricardo y Luis Guerra Orsini (1986), La experiencia de Venezuela en el desarrollo de los Sistemas de Información Financiera vinculados al Presupuesto Público, Caracas: Oficina Central de Presupuesto.

Gutiérrez, Ricardo, Zulema Prado, Teresa Aliaga y Jorge Bustos (1991), Manual Básico de Contabilidad General para las instituciones descentralizadas sin fines empresariales, La Paz: Proyecto SAFCO.

Habermas, Jürgen (1999 [1973], Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, Madrid: Ediciones Cátedra.

Haggard, Stephan y Robert Kauffman (1995), Estado y Reforma Económica. La iniciación y consolidación de las políticas de mercado, en Desarrollo Económico, vol.35 N° 139 (octubre-diciembre), Buenos Aires: IDES.

Haas, Peter (1992), Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, en International Organization, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter), pp. 1-35, Cambridge, Ma.: The MIT Press.

Hempel, Carl (1973 [1966]), Filosofía de la Ciencia Natural, Madrid: Alianza Universidad.

Henderson, Jeffrey, David Hulme, Hossein Jalilian y Richard Phillips (2003), Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction, CPRC Working Paper N° 31, Manchester: University of Manchester.

Heredia, Mariana (2015) Cuando los economistas alcanzaron el poder, Buenos Aires: Siglo XXI.

Herrera, Amílcar, Hugo D. Scolnick, Gabriela Chichilnisky, Gilberto C. Gallopin, Jorge E. Hardoy, Diana Mosovich, Enrique Oteiza, Gilda L. de Romero Brest, Carlos E. Suárez y Luis Talavera (1977) ¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano, Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Herschel, Federico y Ricardo Cibotti (1959) Concepto y finalidad del desarrollo económico, en Desarrollo Económico, vol. 0, octubre-diciembre de 1958, N° 1, pp. 27-39, La Plata: Junta de Planificación Económica.

Herschel, Federico y Juan José Santiere (1966), Metodología del Presupuesto Económico Nacional, en CEPAL (1975) Selección de Trabajos y Experiencias Sobre Planificación de Corto Plazo, México: CEPAL.

Hirschman, Albert (1987 [1986]) La Economía Política del Desarrollo Latinoamericano, en El Trimestre Económico, Vol. LIV N° 216 pp. 769-804, México: FCE.

Hood, Christopher y Michael Jackson (1997 [1991]) La argumentación administrativa, México: FCE.

Hughes, Everett (1958) Men and Their Work, Londres: The Free Press.

Hughes, Thomas (1987) The Evolution of Large Technological Systems, en Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987), The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology, Cambridge, Ma. y Londres: The MIT Press.

ILPES (1966-a) Discusiones sobre Planificación, México: Siglo XXI.

ILPES (1966-b) Evolución y orientaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile: ILPES.

ILPES (1969), Planes Operativos Anuales. Orientaciones Metodológicas, Santiago de Chile: ILPES.

ILPES (2003) Gestión pública por resultados y programación plurianual, Serie Seminarios y Conferencias, Santiago de Chile: ILPES.

INAP, 1977 [1974] Estudio de la administración pública: conceptos, realidades, propuestas, en Campero Cárdenas, Gilardo y Héctor Vidal (1977) Teoría General de los Sistemas y Administración Pública, San José de Costa Rica: EDUCA.

Inchauspe, Leandro (2010) La lógica de la guerra interna en las primeras etapas de la Revolución Argentina (1966-1970), en César Teach (coord.) (2010) Córdoba Bicentenario: claves de su historia contemporánea, Córdoba: Centro de Estudios Avanzados y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, pp. 355-388.

Jiménez Castro, Wilburg (1966) Sistemas prioritarios para la administración del Desarrollo, en CEPAL (1966) Aspectos Administrativos de la Planificación. Nueva York: Naciones Unidas.

Jiménez Castro, Wilburg (2000) La reforma administrativa, la reforma del estado y la privatización de instituciones, empresas y programas públicos, San José: EUMED.

Jiménez Castro, Wilburg (2005) Un modelo tridimensional: Instituciones, Sectores y Sistemas aplicables a Costa Rica, en Revista Humanitas N° 1, San José: Universidad Católica de Costa Rica.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio (1970) Política y Administración, Madrid: Tecnos.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio (1977) Teoría administrativa del Gobierno, Lima: Universidad del Pacífico.

Joignant, Alfredo (2009) El Estudio de las Elites: Un estado del arte, UDP Public Policy Series Working Papers N° 1 Noviembre 2009, Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Joignant, Alfredo (2012) Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría del capital político, en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 74, N° 4 (octubre-diciembre), México: UNAM.

Junta de Nacional de Planificación Económica de Ecuador (1963) Capítulo IV del Plan Nacional de Desarrollo, Quito: Junta de Nacional de Planificación Económica.

Kast, Daniel y Robert Kahn, (1993 [1966]) Características comunes de los sistemas abiertos, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier (1993), Lecturas de Teoría de la Organización, Madrid: INAP.

Kast, Fremont y James Rosenzweig (1993 [1972], *Teoría General de los Sistemas: aplicaciones para la organización y gestión*, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier (1993), *Lecturas de Teoría de la Organización*, Madrid: INAP.

Knöbl, W. (2003), 'Theories That Won't Pass Away: The Never-ending Story of Modernization Theory', in Delanty, G & Isin, E. F. (eds.), *Handbook of Historical Sociology*, 96–107, London, Thousand Oaks & New Delhi: Sage.

Kuhn, Thomas (1971 [1962]), *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México: Fondo de Cultura Económica.

Kuhn, Thomas (1979 [1974]), *Segundas Reflexiones acerca de los paradigmas*, en Suppe, Frederick (1979 [1974]), *La Estructura de las Teorías Científicas*, Madrid: Editora Nacional.

Lapalombara, Joseph (comp.) (1970 [1963]), *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires: Paidós.

Las Heras, José María (2006), *Contabilidad pública versus administración financiera gubernamental: un intento de conciliación*, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión estatal* (2006) N° 7, pp. 93-118, Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Latour, Bruno y Stephen Woolgar (1986 [1979]), *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Latour, Bruno (1983), *Give Me a Laboratory and I will Raise the World*, en: K. Knorr-Cetina, Karen y Michael Mulkay (eds.) (1983), *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, Londres: Sage.

Latour, Bruno (2008 [2005]), *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*, Buenos Aires: Manantial.

Law, John (1998), *Del poder y sus tácticas. Un enfoque desde la sociología de la ciencia*, en Domènech, Miquel y Francisco J. Tirado (comps.) (1998) *Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Barcelona: GEDISA.

Law, John (2007) Actor Network Theory and Material Semiotics, disponible en: <http://www.heterogeneities.net/publications/Law2007ANTandMaterialSemiotics.pdf>, versión: 25/04/2007.

Lepera, Alfredo (1962) Necesidad de reformas en la Contabilidad Pública del Gobierno Nacional. Propuesta de las mismas, Buenos Aires: Edición del autor.

Lindblom, Charles (1992-a [1959]) La ciencia de “salir del paso”, en Aguilar Villanueva, Luis (1992), La Hechura de las Políticas, México: Porrúa.

Lindblom, Charles (1992-b [1979]) Todavía tratando de salir del paso, en Aguilar Villanueva, Luis (1992), La Hechura de las Políticas, México: Porrúa.

Llanos, Mariana y Ana Margheritis (1999) Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante el primer periodo presidencial de Menem. El caso de las privatizaciones, en Política y Gobierno Vol. VI N° 2, segundo semestre, pp. 441-475, CIDE: México

López, Andrea (2007), La Política de Privatización de Servicios Público y el Nuevo Rol Regulador del Estado, en Las Políticas de Reforma Estatal en los 90, Buenos Aires: INAP.

López, Claudia y Sergio Suárez (1993) Hacia un sistema de información intergubernamental, noviembre, Buenos Aires: X Congreso de Contadurías Generales.

Lyotard, François (1993 [1979]) La Condición Posmoderna, Buenos Aires: Planeta.

Macon, Jorge, (2001) Economía del Sector Público, Buenos Aires: McGraw Hill.

Makón, Marcos (1985), Algunos planteos sobre mejoras en la información del gasto público, Santiago de Chile: CEPAL.

Makón, Marcos (1992), Centralización Normativa y Descentralización Operativa del Sistema Presupuestario, en Revista de ASIP N° 28, pp. 11-30, Buenos Aires: ASIP.

Makón, Marcos (1997), La Reforma del Sistema Presupuestario, en Revista de ASAP N° 29, abril, pp. 51-64, Buenos Aires: ASAP.

Makón, Marcos (2000-a) Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Serie Gestión Pública N° 3, Santiago: ILPES, CEPAL.

Makón, Marcos (2000-b) El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (24 - 27 Oct.), Santo Domingo, Rep. Dominicana: CLAD.

Makón, Marcos (2014) Algunas reflexiones sobre la gestión para resultados, en Máttar, Jorge y Daniel E. Perrotti (eds.) (2014) Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo, Santiago de Chile: CEPAL.

Martirene, Roberto (2006) Presupuestar en Argentina, Santiago de Chile: ILPES. CEPAL.

Martner, Gonzalo (1964) Análisis y Programación de los presupuestos gubernamentales, Santiago de Chile: ILPES.

Martner, Gonzalo (1979 [1967]) Planificación y presupuesto por programas, México, Madrid, Buenos Aires y Bogotá: Siglo XXI.

Martner, Ricardo y Jorge Máttar (comp.) (2012) Los fundamentos de la planificación de desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972), Santiago de Chile: CEPAL.

Matus, Carlos (1972) Estrategia y Plan, México: Siglo XXI.

Matus, Carlos (1981) Planificación de Situaciones de Poder Compartido, Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.

Matus, Carlos (1985) Planificación, libertad y conflicto, Caracas: IVEPLAN.

Matus, Carlos (2007 [1987]) Adiós Señor Presidente, Lanús, Argentina: Universidad Nacional de Lanús.

Matus, Carlos, Marcos Makón y Víctor Arrieché (1979), Bases Teóricas del Presupuesto por Programas, Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

McCormack Asselin, Lynnette (1999) De las Políticas a la Práctica: Reformas a los Sistemas de Administración Financiera en el Sector Público, en Losada i Madorrán, Carlos (Editor) (1999) ¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Washington: BID.

Medina Echavarría, José (1963) Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL.

Meadows, Donella, Dennis Meadows, Jørgen Randers y William Behrens III (1972 [1972], Los límites del crecimiento, México: FCE.

Meynaud, Jean (1968 [1964]) La Tecnocracia. ¿Mito o realidad?, Madrid: Tecnos.

Montecinos, Verónica (1997) El valor simbólico de los economistas en la democratización de la política chilena, en Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 108-126, Buenos Aires: Fundación Friederich Ebert.

Moreno, María Estela (2016) Entidades Fiscalizadoras Superiores y Accountability, Tesis de Doctorado en Ciencia Política y Administración, (mimeo), Murcia: Universidad de Murcia.

Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comp.) (2011), Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina, Buenos Aires: Prometeo.

Naciones Unidas (1955), Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico. Introducción a la técnica de la programación Un estudio preparado por Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, México: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (1958-a) Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función, Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (1958-b) Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. Estudio Preparado por el Programa CEPAL/ATT de capacitación en materia de desarrollo económico, México: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (1959) El Desarrollo Económico en la Argentina. Estudio realizado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, México: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (1962), Manual de Administración Pública. Conceptos y Prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo, Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Naranjo Gálvez, Rodrigo y Denis Proulx (2009), *Le modèle de contrôle SIMAFAL et son application en Colombie*, en *Télescope*, primavera-verano 2009, Quebec: École nationale d'administration publique.

Nardacchione, Gabriel (2011), *La reforma educativa bajo el gobierno de Menem: una intervención técnico-experta frente a una resistencia político sindical*, en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comp.) (2011), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.

O'Donnell, Guillermo (1972-a), *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, Guillermo (1972-b), *Modernización y golpes militares*, en *Desarrollo Económico*, vol.12, n°47 (oct.-dic.), Buenos Aires: IDES.

O'Donnell, Guillermo (1977) *Apuntes para una teoría del Estado*, Documento CEDES/CLASO N° 9, Buenos Aires: CEDES.

O'Donnell, Guillermo (1978) *Tensiones en el Estado Burocrático Autoritario y la Cuestión de la Democracia*, Documento CEDES/CLASO N° 11, Buenos Aires: CEDES.

O'Donnell, Guillermo (1982), *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

O'Donnell, Guillermo (1994) *Delegative Democracy*, en *Journal of Democracy* 5 (1), pp. 55-69, Baltimore: The John Hopkins University Press.

OEA (1967), *Alianza para el Progreso. Documentos Oficiales de la Reunión de Punta del Este*, Washington: OEA.

OECD (2001), *Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*, Paris: OECD.

OECD/Banco Mundial (2009) *Buenas Prácticas recientemente identificadas de Gestión para resultados de desarrollo*, París: OECD/Banco Mundial.

Oficina Nacional de Presupuesto (2007-a) *Metodología de formulación, seguimiento y evaluación de los indicadores de resultado definidos en el presupuesto 2007*, Buenos Aires: ONP.



Oficina Nacional de Presupuesto (2007-b) Formas de incorporación de los Indicadores de resultado a todo el ciclo del proceso Presupuestario, Buenos Aires: ONP.

Osborne, David, y Ted Gaebler (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon. Reading, MA: Addison-Wesley.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1976), Estado y Políticas Públicas en América Latina. Sugerencias para su estudio, Documento CEDES/CLASO N° 4, Buenos Aires: CEDES.

Oszlak, Oscar (1976), Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal, Documento CEDES/CLASO N° 8, Buenos Aires: CEDES.

Oszlak, Oscar y Guillermo Malvicino (2000), Nuevos Modelos Institucionales para la Gestión Pública: Experiencias Comparadas y Aplicaciones Potenciales al Caso Argentino, (mimeo), Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Oszlak (2009), La Profesionalización del Servicio Civil en América Latina: Impactos sobre el Proceso de Democratización, Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina (Noviembre). Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-PADM/UNPAN040085.pdf>

Oszlak, Oscar (2013), Estado Abierto: hacia un Nuevo Paradigma de Gestión Pública, ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, 29/10-1/11, Montevideo: CLAD

Parsons, Talcott (1951) The Social System, Londres: Routledge.

Parsons, Talcott (1993 [1956]), Sugerencias para un enfoque sociológico de la teoría de las organizaciones, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier (1993), Lecturas de Teoría de la Organización, Madrid: INAP.

Parsons, Talcott (1974 [1966]) Sistemas sociales, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Tomo IX. (710-721), Madrid: Ediciones Aguilar.

Perelmiter, Luisina (2011) Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008), en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comp.) (2011), Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina, Buenos Aires: Prometeo.

Pérez Cajiao, Hugo (1974), Aplicaciones de la Teoría General de los Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana, Buenos Aires: CICAP/OEA.

Pereyra, Elsa (2012), Conocimiento y políticas públicas. La experiencia del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987-2007), VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 5 al 7 de diciembre del 2012, La Plata, Argentina, en Memoria Académica, disponible en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2182/ev.2182.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2182/ev.2182.pdf).

Pereyra, Sebastián (2013), Política y Transparencia, Buenos Aires: Siglo XXI.

Pimenta, Carlos y Mario Pessoa (2015) Gestión Financiera Pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia, Washington: BID

Pinch, Trevor y Wiebe Bijker (1987), The Social Construction of Facts and Artifacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other, en Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987), The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology, Cambridge, Ma. y Londres: The MIT Press.

Popper, Karl (1977 [1959]) La Lógica de la Investigación Científica, Madrid: Tecnos.

Prebisch, Raúl (1962 [1950]) El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, en Boletín Económico de América Latina Vol. VII, N° 1 (febrero), Santiago de Chile: CEPAL.

Price Waterhouse (1991) LAC Regional Financial Management Improvement Project. Donor Working Group, Nueva York: Price Waterhouse.

Price Waterhouse (1992-a) Curso Superior de Gestión Financiera Acorde con el SIMAFAL, Nueva York: Price Waterhouse.

Price Waterhouse (1992-b) LAC Regional Financial Management Improvement Project, junio, Nueva York: Price Waterhouse.

Puchet Anyul, Martín (1993) La economía durante los '80: notas para un debate sobre sus cambios analíticos y profesionales, en *Desarrollo Económico* Vol. 33 N° 129, pp. 49-65, Buenos Aires: IDES.

Ramió, Carlés y Ballart, Xavier (1993), *Lecturas de Teoría de la Organización*, Madrid: INAP.

Rauch, James y Peter Evans (1999-a), *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*, Berkeley y San Diego: Universidad de California.

Rauch, James y Peter Evans (1999-b), *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth*, en *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5. (Oct., 1999), pp. 748-765.

Rizzo, Natalia (2015) *Los diplomáticos, profesionales de Estado*, tesis doctoral en sociología de la Universidad de Buenos Aires, obtenido de la WWW el 25/10/2016. [http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsd/collect/posgrauba/index/assoc/HWA\\_1052.dir/1052.PDF](http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsd/collect/posgrauba/index/assoc/HWA_1052.dir/1052.PDF)

Rodríguez Peñaherra, Carlos (2007) *Carlos Dávalos. Un auténtico visionario*, Quito: Edición del autor.

Roig, Alexandre (2008), *El desarrollo como conflicto institucionalizado*, en *Realidad Económica* N° 237, julio-agosto, Buenos Aires: IADE.

Rozenwurcel, Guillermo y Gabriel Bezchinsky (2011) *La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe*, San Martín, Argentina: Universidad de San Martín.

Rueschemeyer, Dietrich y Peter Evans (1985) *The State and Economics: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention*, en Skocpol, Theda, Peter Evans y Dietrich Rueshemeyer (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge UK: Cambridge University Press.

Rutgers, Mark (2016) *Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology*, The Foundations of Public Administration Series, Washington: ASPA.

Saint-Simon, Claude-Henri (1985) Catecismo político de los industriales. Madrid: Hyspamérica, Madrid, 1985.

Saravia, Enrique (2004), Regulación en Argentina y Brasil. Análisis comparativo de los modelos institucionales, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 30 (Oct.), Caracas: CLAD.

Schneider, B. R. (1999 [1998]). La relación entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente, en Desarrollo Económico, Vol. 3, N° 153 (abril-junio) pp. 45-75, Buenos Aires: IDES.

Schweinheim, Guillermo (2005) Un Enfoque Institucional de la Reforma Administrativa, Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, XVII Seminario Nacional de Presupuesto, Buenos Aires: ASAP.

Schweinheim, Guillermo (2013) Continuidades, Rupturas y Conjeturas sobre Estado, Sociedad y Administración Pública en América Latina. ¿Hacia La Construcción de un nuevo proceso latinoamericano de desarrollo y reconstrucción de la Comunidad?, en Krieger, Mario (comp.) (2013) Estado y Administración Pública, Buenos Aires: Errepar.

Secretaría de Hacienda (1992) Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Secretaría de Hacienda (1993) Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional, Buenos Aires: Secretaría de Hacienda.

Secretaría de Hacienda (2013) Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional, Sexta Edición, Buenos Aires: Secretaría de Hacienda.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2009), Modelo Conceptual del Sistema Integrado de Administración Financiera Federal, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2012), Manual de Contabilidad Gubernamental para el Poder Ejecutivo Federal, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sepúlveda Toro, María Alejandra (2006), La experiencia de modernización del Estado en Chile, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 - 10 Nov. Disponible en: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/La%20experiencia%20de%20modernizaci%C3%B3n%20del%20Estado%20en%20Chile.pdf>

Sikkink, Kathryn (1993), Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista, en Desarrollo Económico Vol. 32 N° 128, (enero-marzo), pp. 543-574, Buenos Aires: IDES.

Silva, Patricio (1997), Ascenso Tecnocrático y Democracia en América Latina, en Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 68-77, Buenos Aires: Fundación Friederich Ebert.

Silva, Patricio (2006), Los Tecnócratas y la Política en Chile: Pasado y Presente, en Revista de Ciencia Política, Volumen N° 26 Nro. 2, pp. 175-190, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Silveira, Aldery y Gilberto Tristão (1993), SIAFI – um Mecanismo de Administração e Controle do Gasto Público, Revista de Informação Legislativa N° 117, año 30, enero/marzo, pp. 205-218.

Simon, Herbert (1946), The Proverbs of Administration, en Public Administration Review, Vol. 6, No. 1. (Winter) pp. 53-67, Washington: ASPA.

Simon, Herbert (1947) Administrative Behaviour, Nueva York: Mc Millan.

Skocpol, Theda, Peter Evans y Dietrich Rueshemeyer (1985), Bringing the State Back In, Cambridge UK: Cambridge University Press.

Skocpol, Theda (1989 [1985]), El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual, en Zona Abierta N° 50, pp.71-122, La Rioja: Fundación Pablo Iglesias.

Sorj, Bernardo (2001) A construção intelectual do Brasil contemporâneo. Da resistência à ditadura ao governo FHC, Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2011) El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: Una aproximación desde la nueva

economía institucional, en Acuña, Carlos (comp.) (2001) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (Coord.) La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006, Nueva York: BID.

Stiglitz, Joseph (1998), Mas instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso post Washington, en Instituciones y Desarrollo (Octubre) Barcelona: Instituto Internacional para la Gobernabilidad.

Subsecretaría de Presupuesto (2014), Hitos de la Subsecretaría de Presupuesto (2004-2015), Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Subsecretaría de Presupuesto.

Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1973 [1970], El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, México: Siglo XXI.

Suppe, Frederick (1979 [1974]), Ejemplares, teorías y matrices disciplinares, en Suppe, Frederick (1979 [1974]), La Estructura de las Teorías Científicas, Madrid: Editora Nacional.

Torre, Juan Carlos (1998) El proceso políticos de las reformas en América Latina, Buenos Aires: Paidós.

Toulmin, Stephen (2007 [1957]), Los usos de la argumentación, Barcelona: Península.

Touraine, Alain (1973 [1969]) La Sociedad Postindustrial, Barcelona: Editorial Ariel.

Thwaites Rey, Mabel (2001), Tecnócratas vs Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración, en Encrucijadas N° 6 (abril), Buenos Aires: UBA.

UNCTAD (2011), Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda Versión 6: La solución para las oficinas de gestión de la deuda, Ginebra: UNCTAD.

Uña, Gerardo (2012) Estrategias de desarrollo e implantación de Sistemas Integrados de Administración Financiera Experiencias y lecciones para América Latina, New York/Washington: BID.

Uña, Gerardo, Nicolás Bertello y Giselle Cogliandro (2005) Concentración de Facultades en el Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento, en Revista de ASAP N° 39 (julio), Buenos Aires: ASAP.

Uña, Gerardo, Carina Lupica y Luciano Strazza (2010) Factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina, Documento de Trabajo N° 2 12/2010, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer y Fundación Siena.

USAID (1991), SIMAFAL. Sistema Integrado de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, Washington: USAID.

USAID (2008) Integrated Financial Management Information Systems. A practical guide, Washington: USAID.

Vecchioli, Virginia (2011), *Expertise* jurídica y capital militante: los abogados de derechos humanos en Argentina, en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comp.) (2011), Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina, Buenos Aires: Prometeo.

Vercesi, Alberto (1999) La Doctrina y la Política Económica del Desarrollismo en Argentina, Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.

Vial, Joaquín (2001) Institucionalidad y Desempeño Fiscal: Una Mirada a la Experiencia de Chile en los 90, Serie Estudios Socio/Económicos N° 5, Santiago de Chile: CIEPLAN.

Vilas, Carlos (2000) ¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional, en Reforma y Democracia No. 18 (Oct.), Caracas: CLAD.

Vilas, Carlos (2010 [2001]) El Síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno, en Schweinheim, Guillermo (comp.) (2011), Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual, Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Vildósola, José (1974) Reforma de la Administración Financiera del Estado, en Finanzas Públicas N° 17, pp. 9-14, Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.

Villamizar, Juan Carlos (2012), La CEPAL (1948-1970): un caso de historia intelectual latinoamericana, ponencia presentada en el I Congreso de Historia Intelectual de América Latina, 12-15 de septiembre, Medellín: Universidad de Antioquia.

Vommaro, Gabriel (2011), Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia, en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comp.) (2011), Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina, Buenos Aires: Prometeo.

Von Bertalanffy, Ludwig (1977 [1969] La Teoría General de los Sistemas. Una revisión crítica, en Campero, Gilardo y Héctor Vidal (1977) Teoría General de los Sistemas y Administración Pública, San José de Costa Rica: EDUCA.

Weber, Max (1974), Economía y Sociedad, México: FCE.

Weber, Max (2011 [1920]), La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo, México: FCE.

Wesberry, James (1988) Contabilidad gubernamental y sistemas de información financiera, en Premchand, A. y Antonaya A (1988) Aspectos del presupuesto público, Nueva York: FMI.

Wesberry, James (1994) Integrated Financial Management in Government, background paper for “Government Expenditure and Financial Management” seminar, Noviembre 15-16, Washington: Banco Mundial.

Wesberry, James (1997) La Implantación de Sistemas Integrados de Administración Financiera, ponencia presentada en XI Conferencia Internacional sobre Nuevos Acontecimientos en la Administración Financiera Gubernamental, 7 - 9 Abril, Miami: Instituto Interamericano de Auditoria y Contabilidad.

Wiener, Norbert (1950) The human use of human beings: cybernetics and society, Garden City: Anchor Books.

Williamson, John (1990) The Progress of the Policy Reform in Latin America, Washington: Institute for International Economics.

Williamson, John (1996) The Washington Consensus Revisited, Washington: Institute for International Economics.



World Bank (1991) Memorandum and Recommendation of the President of the IBRD to the Executive Directors on a proposed Public Sector Management Technical Assistance Loan (PSRTAL), mayo, Washington: World Bank.

World Bank (1993) Project Completion Report Argentina Public Sector Management Technical Assistance Project (Loan 2712-AR), Washington: World Bank.

World Bank (2013), Financial Management Information Systems and Open Budget. Do governments report where the money goes? Washington DC: World Bank.